

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

SELENA COMERLATO TAVARES

MORADIA PARA QUEM?

**Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa
Moradia Primeiro**

Porto Alegre

2021

SELENA COMERLATO TAVARES

MORADIA PARA QUEM?

Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes

Co-orientadora: Prof. Dra. Vanessa Marx

Linha de pesquisa: Políticas sociais, atores e participação.

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Tavares, Selena Comerlato
MORADIA PARA QUEM? Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro / Selena Comerlato Tavares. -- 2021.
111 f.

Orientadora: Soraya Vargas Cortes.

Coorientadora: Vanessa Marx.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. política habitacional. 2. construção social. 3. população em situação de rua. 4. Programa Moradia Primeiro. 5. direito à moradia. I. Cortes, Soraya Vargas, orient. II. Marx, Vanessa, coorient. III. Título.

Selena Comerlato Tavares

MORADIA PARA QUEM?

Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 28 de setembro de 2021

Resultado: Aprovada com louvor.

BANCA EXAMINADORA:

Letícia Maria Schabbach
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Ivaldo Gehlen
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Gustavo Conde Margarites
Departamento de Sociologia
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - Campus Sertão

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por promover uma educação de qualidade às suas alunas e aos seus alunos e por acolher a diversidade. A universidade pública é um patrimônio brasileiro, cujo acesso deveria ser viabilizado a todos aqueles que desejarem.

Agradeço a todas as minhas professoras e aos meus professores, em especial, os corpos docentes da Faculdade de Ciências Econômicas e do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas por contribuírem com minha trajetória de formação acadêmica, por incentivarem minha criatividade e por me proporcionarem o aprendizado de novos conhecimentos. Sou particularmente grata à minha orientadora, professora Dra. Soraya Vargas Cortes, que me acolheu com grande empenho e uma dedicação profissional inabalável; e também à minha co-orientadora, Vanessa Marx, pela sensibilidade para com o urbano e por ter me inserido no Grupo de Pesquisa em Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC), com o qual aprendi muito.

Agradeço às minhas amigas e aos meus amigos por trazerem alegria mesmo em períodos difíceis e pandêmicos. São a família que eu escolhi: Ana Oliveira, Bruna Metz, Júlia Basso, Luísa Izquierdo, Gabriel Loreto e Nikolay Romanov, entre outros queridos amigos. Agradeço também ao meu consultor jurídico Yuri Abreu.

Agradeço à minha mãe, Denise Maria Comerlato, e ao meu pai, José Vicente Tavares dos Santos, por terem me apoiado exaustivamente em meus estudos. Obrigada por acreditarem em mim e me amarem, acima de tudo. Agradeço, também, à minha família felina que sempre esteve ao meu lado: Buffy, Lilith e Loki, que foi um bom gatinho até o final.

“Nós temos muito em comum: a mesma terra, o mesmo ar, o mesmo céu. Talvez se olhássemos o que temos em comum em vez de sempre procurar o que temos de diferente... É, quem sabe?”
(MEWTWO..., 1998).

RESUMO

O presente trabalho busca entender a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro, uma política habitacional de Porto Alegre, e a visão dessa população sobre essa construção social. A definição de construção social abrange a atribuição de valores e merecimento a um grupo de pessoas (INGRAM; SCHNEIDER, 1993). A população em situação de rua tem direito à cidade por fazer parte de seus habitantes. O método utilizado foi análise de conteúdo sobre material do site da prefeitura de Porto Alegre, reportagens de 2018 a 2021 e das entrevistas realizadas com funcionárias da prefeitura e ativistas políticos. Percebeu-se que o Programa Moradia Primeiro traz uma estigmatização da população em situação de rua ao restringir seu público-alvo a pessoas que fazem uso abusivo de álcool e drogas. Esse público-alvo, contudo, apresenta uma construção social positiva em relação a outras opções habitacionais, como abrigos e albergues. Desta forma, o Programa Moradia Primeiro trouxe inovação às políticas habitacionais, mas não é voltado a todas as pessoas em situação de rua, o que pode gerar frustração àquelas que não são atendidas por ele.

Palavras-chave: pessoas em situação de rua; Programa Moradia Primeiro; política habitacional; direito à moradia; direito à cidade.

ABSTRACT

The present paper seeks to understand the social construct of homeless people in the Housing First Program, a housing policy in Porto Alegre, and how those homeless people perceive this social construct. The definition of social construct encompasses the attribution of worth and merit to a group of people (INGRAM; SCHNEIDER, 1993). Homeless people have a right to the city for being part of its inhabitants. The method used was content analysis over material from the Porto Alegre prefecture's website, articles dated from 2018 to 2021 and interviews made with public employees and political activists. It was noted that the Housing First Program brings forth stigmatization of homeless people by restraining their target group to people who abuse alcohol and drugs. This target group, however, has a positive social construct in comparison to other housing options, like a homeless shelter. Therefore, the Housing First Program brought innovation to housing policies, yet it fails to cater to the heterogeneity of homeless people, which can bring out frustration in those who are left out by it.

Keywords: homeless people; Housing First Program; housing policy; right to housing; right to the city.

LISTA DE SIGLAS

CAPS: Centros de Atenção Psicossocial

CRAS: Centro de Referência de Assistência Social

CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DEMHAB: Departamento Municipal de Habitação

Fasc: Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre

MS: Ministério da Saúde

SMDSE: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte

SMS: Secretaria Municipal de Saúde

SMSUrb: Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

PMCV: Programa Minha Casa Minha Vida

PMPA: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PMP: Programa Moradia Primeiro

PMSSR: Plano Municipal de Superação da Situação de Rua

PRF: Programa de Regularização Fundiária

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. CONTEXTO EMPÍRICO.....	13
2.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM PORTO ALEGRE.....	13
2.2 PLANO MUNICIPAL DE SUPERANÇA DA SITUAÇÃO DE RUA.....	23
2.3 PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO.....	26
2.4 REALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM PORTO ALEGRE.....	31
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	36
3.1 DIREITO À CIDADE E DIREITO À MORADIA.....	36
3.1.1 O direito à cidade e aos centros urbanos.....	37
3.1.2 Desigualdade urbana.....	39
3.1.3 Planejamento urbano para quem?.....	42
3.2 DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA.....	46
3.2.1 Conceitos básicos de construção social.....	46
3.2.2 Construção social da população em situação de rua.....	49
3.2.3 Análise dos motivos de ida e permanência na situação de rua.....	53
4. A FALSA HOMOGENEIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA...57	
4.1 CONSTRUÇÃO DO PÚBLICO-ALVO NO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO.....	58
4.2 ANÁLISE DAS CONSTRUÇÕES SOCIAIS INSERIDAS NO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO.....	67
4.3 VISÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SOBRE AS CONSTRUÇÕES SOCIAIS NO PMP.....	75
4.4 GÊNERO E A SITUAÇÃO DE RUA.....	84
4.5 AFINAL, QUAL A CONCLUSÃO A QUE SE CHEGA SOBRE A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO PMP?.....	87
5. CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS.....	Erro!
Indicador não definido.	
APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	105
APÊNDICE B: MODELO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	107

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da questão de políticas habitacionais para a população em situação de rua. Essa população habita as cidades, transita no espaço público das ruas, não em suas margens. A sua ‘invisibilidade’ termina quando contraria o ideal de uma cidade limpa, segura e organizada. No entanto, é uma população que, assim como todas as outras, tem ‘direito a ter direitos’ (DAGNINO, 2004). O Art. 5º caput da Constituição Federal do Brasil de 1988 garante a inviolabilidade do direito à vida, que não se limita ao direito de existir, mas de o fazê-lo com dignidade.

A definição de população em situação de rua usada neste trabalho é a de um conjunto heterogêneo de pessoas que circulam pelas ruas ou que fazem delas seu local de moradia, existência ou sobrevivência, com certa constância, e que se beneficiem, descontinuamente, de serviços e de políticas públicas voltados à sua proteção ou garantia de direitos (SCHUCH; GEHLEN, 2012).

O censo de 2016¹ revelou a existência de 2.115 pessoas em situação de rua em Porto Alegre. Destes, apenas 5,1% estão nessa situação porque gostam (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Com a pandemia da COVID-19 iniciada em 2020, agravada pela crise econômica que o país vive, o número de pessoas em situação de rua aumenta em muito. As políticas habitacionais se tornam ainda mais importantes nesta conjuntura, pois podem reverter ou amenizar esse cenário e prover dignidade às pessoas. Além de ser um espaço a partir de onde as pessoas podem organizar suas vidas, a moradia também se configura como um espaço de proteção.

Neste contexto, as políticas habitacionais ganham enorme relevância e obrigam um olhar mais atento para o que está sendo realizado na cidade de Porto Alegre. Uma política municipal que nos chamou a atenção foi o Programa Moradia Primeiro (PMP), por estar sendo implementado no início da pesquisa e por seu pioneirismo na forma de funcionamento. O Programa integra o Plano Municipal de Superação de Rua (PMSSR), financiado pelo Ministério da Saúde e introduzido em 2018, em Porto Alegre. Seu principal objetivo é oferecer à população em situação de rua acesso imediato à moradia com estímulo à autonomia e autodeterminação. O PMP financia um aluguel popular temporariamente à uma pessoa que estava em situação de rua, e prevê o acompanhamento por parte de equipes da prefeitura em visitas quinzenais. É

¹ O censo de 2016 é parte de uma pesquisa quantitativa e qualitativa encomendada pela Prefeitura de Porto Alegre em parceria com a UFRGS, elaborada entre os meses de setembro e outubro de 2016. Para uma amostra de 467 pessoas em situação de rua, foi aplicado um questionário extensivo de 72 perguntas que procurava entender suas identidades, dinâmicas rotineiras e necessidades.

esperado que ela obtenha meios para conseguir se sustentar sozinha ao fim do benefício e sair permanentemente da rua (KLOECKNER, 2018).

As políticas públicas usam construções sociais como base para seus desenhos institucionais. Construções sociais podem incluir imagens, estereótipos e a atribuição de valores a objetos, pessoas e eventos. Usualmente, os desenhos institucionais de políticas públicas reproduzem a cultura institucional dominante, mas eles também podem introduzir mudanças com construções sociais positivas, inovadoras e/ou pertinentes à realidade social. Os desenhos institucionais podem influenciar a opinião pública, a autoestima do público-alvo, a desigualdade socioeconômica e o relacionamento do público-alvo com o governo, incentivando uma cidadania mais ativa ou mais passiva. Deste modo, as consequências sociopolíticas do uso de construções sociais em um desenho institucional podem ultrapassar os resultados da própria política pública (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Como toda a política pública, o PMP tem motivações e intenções não explícitas; por isso é importante analisá-lo para que se possa compreender melhor seus objetivos. Um dos modos de realizar essa análise é por meio do estudo das construções sociais e motivações expressas e implícitas no desenho institucional da política pública.

As construções sociais que serviram como base para os formuladores do PMP definiram qual seria o perfil da pessoa em situação de rua que poderia ser sua beneficiária - ou que mereceria ser. Elas também definiram o que a pessoa precisaria fazer para manter o benefício e o que era esperado depois que seu prazo terminasse. Por último, elas definiram que era este o modelo de política pública que a pessoa em situação de rua por eles idealizada precisaria para sair de sua condição de vulnerabilidade.

Essas construções sociais não condizem necessariamente com a realidade de como são as pessoas em situação de rua, nem de como elas se percebem. Um desencontro influencia gravemente na aceitação, implementação e realização dos objetivos da política pública, podendo restringir seu acesso e estigmatizar seus beneficiários (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). É pertinente, portanto, descobrir qual a visão sobre as pessoas em situação de rua que os formuladores do PMP usaram em sua concepção e como essa construção social é percebida pelas pessoas em situação de rua.

Desta forma, o problema da pesquisa é: Como o Programa Moradia Primeiro constrói socialmente sua população beneficiária e como essa construção social é percebida pelas pessoas em situação de rua?

Consideramos que o Programa pode se constituir em uma política habitacional essencial, dado o número de pessoas em situação de rua em Porto Alegre e a precariedade das

condições que em que vivem. As diversas críticas existentes, entretanto, apontam que o desenho institucional da política e, portanto, a construção social das pessoas em situação de rua nele inserida, podem não estar adequados à realidade deste público-alvo.

Esta dissertação se propõe a estudar a construção social da população em situação de rua, circunscrita no desenho institucional do PMP, e a visão da população em situação de rua sobre essa construção social. A importância do estudo está em apresentar essas construções e examinar as motivações por trás do desenho institucional desta política habitacional.

Considerando que “o objetivo da metodologia crítica é fornecer conhecimento que questione as estruturas sociais dominantes” (HARVEY, 1990, p.2, tradução nossa), houve a necessidade de duas orientações para responder à questão de pesquisa, manifestas em objetivos específicos.

A primeira orientação busca responder qual a construção social dos beneficiários manifesta no desenho institucional do PMP. Isso foi realizado por meio da análise de fontes primárias, especificamente, as entrevistas com os atores governamentais envolvidos em sua formulação, e complementado pelo exame de dados e informações secundários, como reportagens e documentos, que se referem ao processo de formulação do Programa.

A segunda, é explicitar as posições e interpretações da população em situação de rua em relação ao Programa. No caso, procurar entender se essa população se reconhece na construção social manifesta no PMP e quais as consequências que elas percebem dessa construção na sua autoimagem e no seu acesso à política. Este contraponto foi realizado por meio de fontes primárias, entrevistas com integrantes de movimentos de defesa pela moradia e os dados coletados por meio de observação não-participante em eventos relacionados à área, e por fontes secundárias, como o jornal Boca de Rua, feito por pessoas em situação de rua, documentos e reportagens.

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas com dois tipos de atores sociais: pessoas envolvidas na formulação e coordenação do PMP no município de Porto Alegre e pessoas integrantes de movimentos sociais envolvidos na luta por moradia. Também foram obtidos dados primários por meio de observação não-participante em eventos em que pessoas às quais estas políticas concernem se reuniram e discutiram, antes da pandemia da COVID-19.

Os dados secundários foram produzidos por meio de estudo documental das políticas de habitação atuantes no município e de reportagens e de documentos referentes ao PMP durante o período de 2018 a 2021.

As entrevistas foram realizadas de forma virtual, na sua maioria por videochamada, após contato através de e-mails, redes sociais, entre outros, e assinatura do termo de consentimento

livre e esclarecido (Apêndice A). Elas se caracterizam como semiestruturadas (Apêndice B) a partir do critério de saturação (BAUER; GASKELL, 2002), *i.e.*, o número de entrevistados e, portanto, o tamanho da seleção do corpus foi definido conforme as entrevistas foram sendo realizadas, parando quando houve pouca variação de informações recolhidas. Desse modo foram realizadas duas entrevistas com funcionárias da prefeitura, denominadas A e B; e três entrevistas com ativistas políticos, denominados C, D e E. Os entrevistados foram denominados de acordo com o Quadro 1 abaixo. A escolha de entrevistar ativistas políticos de movimentos sociais envolvidos na luta por moradia advém de não se limitar a pessoas em situação de rua, cujo contato se provou especialmente difícil com o distanciamento social imposto pela pandemia da COVID-19 e o acesso inconstante ou inexistente desta população à aparelhos eletrônicos de comunicação, inviabilizando que as entrevistas se dessem de forma virtual. Além disso, os ativistas políticos podem proporcionar pontos de vista com maior embasamento, visto que muitas pessoas em situação de rua fora de movimentos sociais não conhecem as políticas públicas que lhe estão disponíveis.

Quadro 1: Denominação dos entrevistados

	Entrevistados
Funcionários da prefeitura	A
	B
Ativistas políticos	C
	D
	E

Fonte: autoria nossa, 2021

Como mencionado anteriormente, os dados de eventos a serem analisados foram coletados antes da pandemia da COVID-19, iniciada em 2020. Em sua maioria, eles ocorreram nas dependências e em parceria com a UFRGS. As pessoas ouvidas nestes eventos foram representantes de movimentos da população em situação de rua, professores universitários da área e trabalhadores dos Centro POP e de outras instituições que atuam diretamente com essa população.

O método de análise utilizado, tratando-se de uma pesquisa qualitativa, foi a análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Para tanto, foi feito uso de metodologias informacionais através do software NVIVO (TAVARES DOS SANTOS, 2001). A análise se fundamentou, mesmo que em diferentes abordagens, em Harvey (2006), Lefebvre (2001) e Bourdieu (2008), em relação aos espaços urbanos; em Gehlen e Schuch (2017), referente à pesquisa sobre a população em situação de rua; e em Ingrid e Schneider (1993) sobre as construções sociais em políticas públicas, entre outros autores.

No capítulo 2, será discutido o histórico das políticas habitacionais no município, o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, o PMP e a realidade das pessoas em situação de rua.

No capítulo 3, será apresentada a fundamentação teórica da pesquisa, baseada no direito à moradia e à cidade, nos conceitos de construção social inseridos em desenhos institucionais de políticas públicas e, especificamente, no PMP e nos motivos que levam à ida e permanência na situação de rua.

No capítulo 4, serão expostos os resultados da pesquisa. Primeiramente, acerca de como ocorreu a construção social do público-alvo no PMP; depois, sobre como essa construção social é percebida pelas pessoas em situação de rua. Foi feita uma correlação entre gênero e a situação de rua e uma análise geral sobre o PMP, levando todos os pontos anteriores em consideração.

Na Conclusão, se propõe expor os principais resultados interpretativos da pesquisa acerca das construções sociais nas quais o PMP se baseia e na visão da população em situação de rua em Porto Alegre.

2. CONTEXTO EMPÍRICO

No estudo de uma política pública, é importante que seja analisado o contexto empírico no qual ela se insere. A política pública não surge de uma página em branco, ela tem políticas similares que a antecedem, uma causa importante que busca resolver e um público-alvo determinado. Este capítulo busca apresentar o cenário histórico no qual o PMP se constituiu e sua descrição, explicitados em quatro seções. A primeira seção descreve o histórico das políticas habitacionais na cidade de Porto Alegre. A segunda e a terceira seções apresentam o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua e o PMP, respectivamente. A última seção descreve a realidade das pessoas em situação de rua em Porto Alegre.

2.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM PORTO ALEGRE

A seção em questão se propõe a realizar um histórico das políticas habitacionais, tanto municipais quanto federais, que tenham tido grande influência ou impacto na questão habitacional no município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul.

As políticas citadas datam desde a fundação da capital, em 1772, até o lançamento do Plano Emergencial de Proteção Social – Covid-19 em 2020. Destacam-se como marcos nas políticas habitacionais a implementação do Plano Geral de Melhoramentos em 1914; a construção da Vila do IAPI em 1943; a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964; a Constituição Federal de 1988; a instituição do Estatuto das Cidades em 2001; a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009; e, por fim, o lançamento do PMP, em 2019.

Para entender o contexto em que uma política pública se insere, é importante saber o que foi proposto anteriormente em sua área. As políticas públicas podem ser vistas como um processo incremental, em que as “decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p.29). As políticas habitacionais têm um amplo histórico no país, tanto em caráter estadual quanto municipal, e sua existência remete à consagração do direito à moradia como um dos direitos humanos fundamentais na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Porto Alegre, atualmente, dispõe de um amplo repertório de instrumentos referentes às políticas habitacionais que parecem abarcar bem o direito à cidade (ALFONSIN, 2001). Nem sempre foi assim, contudo, pois a cidade foi palco de muitas políticas voltadas apenas à população de classes média e alta e que procuravam afastar a população de classe baixa das

regiões centrais. A cidade de Porto Alegre teve uma trajetória semelhante às outras capitais brasileiras em termos de desenvolvimento urbano e políticas habitacionais. Assim como em muitas outras regiões, as políticas habitacionais vigentes somente adquiriram seu caráter inclusivo na década de 90, quando alcançou proeminência a ideia dos direitos humanos e, dentre eles, o direito à cidade e à moradia.

A cidade de Porto Alegre foi fundada oficialmente em 1772. Em 1774, foram construídas a primeira Igreja da Matriz e o Palácio do Governador e foram inauguradas a Praça XV, a Praça da Matriz e a Praça da Alfândega. Os polos principais de atividade econômica concentravam-se no centro ou em seu entorno, assim como as habitações; todavia, as charqueadas e outras pequenas indústrias se posicionaram na periferia da cidade, desenvolvendo bairros mais distantes como o Cristal. Dada a Revolução Farroupilha (1835), a malha urbana só voltaria a crescer em 1845, quando foram realizadas diversas melhorias públicas como a ampliação do Mercado Público, fontes para abastecimento de água e ruas. Em 1880, o centro histórico começa sua conurbação com as outras regiões habitadas, havendo valorização para loteamento dos terrenos intermediários que gerariam os bairros Independência, Floresta, entre outros (MACEDO, 1999). A emergência do trabalho livre em 1888, também conhecida como a abolição da escravidão, trouxe uma nova dimensão à cidade, dando início ao problema da habitação, pois os custos de uma moradia regular na cidade não eram contemplados no salário do trabalhador. Sem um salário apropriado de subsistência, ao trabalhador era negado o mercado formal de habitação, resultando na autoconstrução de moradias em áreas irregulares (MARICATO, 2001).

A partir do século XX, sob a prefeitura de José Montauray (1897-1924), há a implementação do Plano Geral de Melhoramentos (1914) para desenvolvimento e modernização da cidade. O plano inclui a ampliação do porto e a construção de diversos prédios públicos, sendo deste período os prédios mais significativos e luxuosos da capital, como o Paço Municipal, a Biblioteca Pública e os Correios e Telégrafos. Este programa de governo foi financiado através de uma série de empréstimos no exterior, aumentando significativamente a dívida externa. Nesta época, os investimentos concentraram-se no centro e nas áreas do entorno, gerando reclamações de descaso vindas dos novos bairros operários como o São João e Navegantes (BAKOS, 1998).

A partir de 1915, a invisibilidade da moradia da população de baixa renda se transforma em expulsão. Em 1920, Porto Alegre já tinha 179 mil habitantes. As reformas urbanas se acentuaram sob o mandato de Otávio Rocha (1924-1928) focadas na circulação crescente de automóveis na capital e sendo financiadas com contração de empréstimos e aumento de

impostos. A construção de avenidas largas foi usada como justificativa para a derrubada de dezenas de habitações populares no centro, como cortiços, porões e pensões populares. Esta campanha de “saneamento moral” do centro também buscava erradicar a prostituição, a mendicância, o jogo e o alcoolismo. Salienta-se o papel dos impostos na expulsão da população de baixa renda do centro de Porto Alegre, somados às exorbitantes multas da legislação sanitária sobre prédios desprovidos de ligação com o esgoto, um serviço pouco acessível à época. Entre 1916 e 1928, o imposto predial urbano manteve-se estável na alíquota de 10%, enquanto o imposto devido pelos cortiços de 25% sobre o valor alcativo aumentou para a alíquota de 55% no mesmo período. (ALFONSIN, 2001; MONTEIRO, 2004).

Com o passar dos anos e a ausência de investimentos subsequentes, a degradação do centro fez com que as elites sociais e econômicas deslocassem suas residências para áreas mais preservadas, como o alto da rua Duque de Caxias em direção à Independência e ao futuro bairro Moinhos de Vento. Prosseguiu-se o aterro do Lago Guaíba nos anos posteriores, assim como a expansão da malha urbana com os bairros Montserrat, Petrópolis e Partenon ocupados pela classe média (MONTEIRO, 2004). Durante a década de 30, Porto Alegre recebeu estímulos governamentais, principalmente via incentivos fiscais, para a produção privada de moradias na zona urbana da cidade. A zona periférica foi desconsiderada da política, resultando em autoconstruções de moradias clandestinas pela população pobre. Esta população fora deslocada da área central desde a época de Otávio Rocha e eventualmente viria a formar favelas na periferia (ALFONSIN, 2001). A partir deste momento, a industrialização brasileira e a modernização da sociedade começam a se afirmar (MARICATO, 2001).

Em 1940, Porto Alegre tinha 272 mil habitantes. O prefeito José Loureiro da Silva (1937-1943) encomendou a elaboração de um Plano Diretor, cujos estudos técnicos orientaram na realização de grandes obras viárias com a proposta de descentralização para amenizar o engarrafamento na região central. Estas obras, como a Av. Farrapos e a atual Av. Salgado Filho, ensejaram uma nova onda de demolições no centro, de antigos casarões coloniais e habitações populares, reduzindo a disponibilidade de habitações na área. Isso gerou inflação nos aluguéis e forçou as camadas populares a se deslocarem para áreas periféricas, mais uma vez. A década também representou um momento de transição entre a provisão privada de moradias para uma provisão estatal. Em 1943, aproveitando-se das isenções e reduções fiscais oferecidas pelo município de Porto Alegre² e em comunhão com a orientação promovida pela União, teve início a construção de um complexo habitacional pelo Instituto de Aposentadorias

² Decreto-lei nº 96, de 17 de abril de 1942.

e Pensões dos Industriários (IAPI). Denominado Vila do IAPI, o complexo residencial abarcaria mais de 15 mil moradores e surgiu como alternativa para a habitação popular aos trabalhadores da indústria. O IAPI foi uma novidade em termos de habitação popular por significar um empreendimento de massa e por adotar a ideia de Cidade Jardim, com heterogeneidade entre prédios de apartamentos e casas térreas. O projeto, todavia, tinha seus limites, como a falta de infraestrutura comercial e educacional e por beneficiar apenas uma elite dos trabalhadores urbanos. Houve empreendimentos similares a partir dele, como a Vila Operária do SESI, mas essa solução eventualmente se mostrou ineficiente para abarcar a grande demanda por moradia, agravada pela crescente valorização das áreas centrais propiciada pela especulação imobiliária (ALFONSIN, 2001; MONTEIRO, 2004).

O êxodo rural e o crescimento acelerado da população contribuíram para haver 394 mil habitantes em 1950, em Porto Alegre. Há um imaginário desta década como os “anos dourados” de crescimento econômico e estabilidade social. De fato, houve uma modernização dos hábitos e uma massificação do consumo de bens modernos, em especial eletrodomésticos e veículos automotivos. A verticalização da área central, com a construção de arranha-céus, e a construção do aeroporto Salgado Filho indicam otimismo da administração com o desenvolvimento da cidade. Esta visão idílica da época, todavia, não comportava o aprofundamento da desigualdade social e da segregação espacial entre as diferentes classes. A década de 50 foi marcada pela crise da infraestrutura urbana e por problemas sociais que se agravariam cada vez mais, como a periferização, a marginalização e a violência. O centro sofria com assaltos e o comércio de ambulantes se multiplicava, enquanto antigas casas eram transformadas em habitações coletivas e surgiam vilas com habitações precárias na periferia (MONTEIRO, 2004). Em 1952, a Capital criou o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP), cujo foco na habitação popular demonstrou o reconhecimento do direito à moradia da população de menor poder aquisitivo (ALFONSIN, 2001; DILIGENTI et al., 2017).

O primeiro Plano Diretor de Porto Alegre foi lançado em 1959. O Plano não abarcava a totalidade do território municipal, apenas buscando regulamentar as áreas centrais e desconsiderando as periféricas. Na década de 60, ocorreu a metropolização da cidade, com um crescimento acelerado da periferia em direção aos municípios vizinhos gerando grandes vazios urbanos (MONTEIRO, 2004).

Com a Ditadura Militar instituída em 1964, a autarquia municipal teve seus poderes reduzidos, sendo reestruturada e emergindo como o Departamento Municipal de Habitação Social (DMHAB), em 1965, denominação vigente até hoje. Destaca-se também a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, que viria a administrar uma grande quantidade

de recursos provenientes principalmente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, e que coordenaria a implementação da política habitacional do regime organizada no Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O objetivo dos militares era “construir mais de 140.000 casas anuais e absorver um déficit habitacional estimado em 4.600.000 casas em 1966” (ALFONSIN, 2001, p. 172). A implementação do SFH consolidou o mercado de promoção imobiliária privada e resultou na mudança do perfil das grandes cidades, com a verticalização gerada pelos edifícios de apartamentos. As classes mais favorecidas foram a média e a alta, enquanto a outra parte da população era deslocada para regiões inadequadas ao desenvolvimento urbano planejado, onde lhe faltava saneamento e moradia apropriada (MARICATO, 2001).

Em 1970, a população de Porto Alegre era de 885 mil habitantes. A cidade crescera em extensão e em altura pela verticalização do centro, onde altos edifícios foram construídos. A concentração de órgãos públicos e serviços na área central gerava congestionamento no trânsito da região, inchado pela disseminação do uso do automóvel. Sob a administração de Thompson Flores (1969-1975), houve a implementação de uma nova política urbana que incitou mudanças na configuração da malha viária para amenizar os engarrafamentos e um planejamento do crescimento da cidade. A abertura da Primeira Avenida Perimetral e construção de passagens elevadas e viadutos, como o da Av. Borges de Medeiros, previam a desapropriação de 349 mil m² de terreno, incluindo 57 mil m² de prédios e armazéns. As ambiciosas obras foram concluídas em 3 anos, evidenciando a abundância de capitais advindos de empréstimos externos e a contenção das resistências populares promovida pela ditadura no denominado “milagre econômico brasileiro”. A administração municipal também realizou o alargamento e asfaltamento de muitas vias importantes na cidade, como a Av. Osvaldo Aranha, além de obras de saneamento, eletrificação e iluminação e a criação de praças e áreas verdes (MONTEIRO, 2004).

Baseado em princípios do urbanismo moderno propostos pela Carta de Atenas³, foi lançado o Plano Diretor de 1979. Sua formulação e as reformas que dele advieram foram realizados sem diálogo ou preocupação com a sociedade e suas demandas de habitação, saneamento, saúde e educação. As desapropriações, em particular, não consideraram o impacto de deslocamento dos moradores e dos estabelecimentos comerciais para outras áreas, sendo

³ A Carta de Atenas foi um manifesto onde imperou a visão do arquiteto europeu Le Corbusier sobre sua cidade ideal, sendo ela composta por arranha-céus dentro de um parque e com priorização da funcionalidade. A Carta preconizava a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho na cidade (JACOBS, 2014).

autoritárias na determinação do valor das indenizações e na imperiosidade do deslocamento (MONTEIRO, 2004). Em especial, a população de baixa renda de Porto Alegre tinha uma expressiva demanda por moradia que não fora contemplada por nenhum Plano Diretor até aquele momento. As favelas e loteamentos clandestinos e irregulares se expandiram no município, pois a autoconstrução da casa se apresentava como a única solução possível (ALFONSIN, 2001).

De 1970 até 1986, utilizando recursos federais do Banco Nacional de Habitação (BNH), o DMHAB implementou os seguintes programas: PROGENTE em 1975, Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) em 1976, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROLIFURB) em 1979, Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) em 1979, e Programa de Erradicação de Submoradias (PROMORAR) em 1980. Em 1985, o BNH foi extinto. Os programas implementados não atenderam as classes populares, visto que cerca de 70% dos contratos firmados através deste recurso atendiam às classes média e média alta (DILIGENTI et al., 2017).

A partir de 1980, na administração do prefeito João Dib (1983-1986), houve a descentralização da cidade com a emergência de grandes centros comerciais, como o Shopping Center Iguatemi. A elite gradualmente abandona o centro, assim como os comércios de luxo e alguns órgãos públicos, contribuindo para sua degradação. Neste período foram realizadas obras viárias, como a Segunda Avenida Perimetral, para amenizar o tráfego, e foram indexadas ao município algumas áreas na zona sul (MONTEIRO, 2004). As décadas de 80 e 90 foram marcadas por uma grande recessão, responsável pelo aumento nos índices de desigualdade social e, significativamente, da violência urbana (MARICATO, 2001).

A Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço em termos do direito à moradia (BRASIL, 1988). Sua instituição alterou a legislação do século 19, a Lei de Terras de 1850, que privatizou a terra ao estabelecer a compra como a única forma admitida para sua aquisição e deslegitimando a ocupação como meio de acesso legal à terra no país. O capítulo *Da política urbana* consagrou o princípio da função social da propriedade e, principalmente, o princípio da função social da cidade como elemento estruturante da política urbana no país. Neste sentido, destaca-se o artigo 183 que regulamenta a usucapião urbana, reconhecendo o direito de permanecer no local ocupado ao proporcionar a obtenção legal da propriedade aos ocupantes (ALFONSIN, 2001; 2007). Aos municípios brasileiros foi concedido maior poder, ao lhe serem atribuídos a competência de “promover, no que couber, adequado ordenamento

territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”⁴ (ALFONSIN, 2007).

Após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), houve um aumento dos canais institucionais de participação nos municípios, nos quais a sociedade civil poderia ter controle sobre o Estado, entre eles os Fundos de Habitação e os Conselhos Municipais de Habitação, conforme dados de *O estado das cidades no Brasil: relatório 2001-2009* (2013). O Rio Grande do Sul, em especial, desde 2001 já demonstrava ter um grande número de municípios com Conselhos de Habitação, entre outros conselhos, pela “forte tradição associativa no estado, que gerou a criação de inúmeros espaços participativos” (p.52).

Na década de 1990, a questão do direito à moradia e do direito à cidade ingressa na agenda de debates públicos no país e os governos passam a prover políticas públicas destinadas a enfrentar o problema. Efetivamente, iniciava-se uma nova gestão na cidade de Porto Alegre.

O Orçamento Participativo foi implementado em 1989 com o prefeito Olívio Dutra (1989-1993) e depois foi incrementado durante os mandatos de Tarso Genro (1993-1997 e 2001-2002), Raul Pont (1997-2001) e João Verle (2002-2005) (MONTEIRO, 2004). A instituição do Orçamento Participativo fez com que projetos habitacionais, financiados pelo Fundo Municipal de Habitação, passassem a considerar demandas populares, democratizando a gestão da política urbana. O Orçamento Participativo tinha a seguinte dinâmica: membros da sociedade civil poderiam reunir-se nos conselhos, delimitados de acordo com a região municipal, para debater a gestão de uma parcela do orçamento e, desta forma, decidir quais seriam as prioridades e as obras a serem realizadas (ENGELMANN; MADEIRA, 2015; MONTEIRO, 2004).

Em 1990, a Câmara de Vereadores promulgou a Lei Orgânica do Município. Seu capítulo *Da Política e Reforma Urbanas* instituiu instrumentos que “permitem ao Poder Público costurar firmemente política urbana e política habitacional” (ALFONSIN, 2001, p.177), graças a participação nos debates de vereadores e instituições ligados à ideia de reforma urbana. No mesmo ano, foi criado o Programa de Incentivo às Cooperativas Habitacionais, pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), e o Programa de Regularização Fundiária (PRF), pela Secretaria de Planejamento Municipal. Em 1993, o PRF passou a ser desenvolvido exclusivamente pelo DEMHAB e foi transformado no “carro chefe da nova política habitacional do município” (ALFONSIN, 2001, p.178). No período também foi iniciado o Programa de Reassentamento, atuando como suporte ao PRF para casos em que as moradias

⁴ Art. 30, inciso VIII da Constituição Federal de 1988

precisassem ser deslocadas (DILIGENTI et al., 2017). Desta forma, Porto Alegre modificava sua concepção de política habitacional, com o direito à moradia transformado em direito à cidade (ALFONSIN, 2001).

Na esfera federal, o Estatuto da Cidade⁵, em 2001, permitiu dar efetividade à política urbana idealizada na Constituição Federal de 1988 (ALFONSIN, 2007). Fruto da luta de movimentos sociais organizados em prol da reforma urbana, o Estatuto da Cidade representa uma consolidação da atribuição do direito à cidade à população brasileira (COSTA; GALINDO; MARGUTI, 2016). O Estatuto forneceu o instrumental que faltava para, por meio de planos diretores, se implementarem reformas urbanas e os programas de regularização fundiária, compreendidos aqui como um processo que “objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia” (ALFONSIN, 1997, p.24). Pode-se citar os instrumentos de Concessão do Direito Real ao Uso, que permite a utilização de terras públicas para fins de moradia, e o Apoio à Usucapião Urbana, que permite a aquisição de propriedade de terras privadas cuja posse deu-se por cinco anos contínuos para fins de moradia (ALFONSIN, 2007).

O Estatuto da Cidade promove a correção das “injustiças geradas por uma ordem jurídica historicamente excludente e promotora de segregação socioespacial” (ALFONSIN, 2007, p. 73), tendo como foco a regularização das moradias de milhões de famílias de baixa renda no Brasil. Apesar disto, a autora reconhece que a política de regularização fundiária não é suficiente para solucionar o problema habitacional urbano, que deve contar com “mecanismos legais e políticas públicas capazes de ofertar lotes e unidades habitacionais legais e compatíveis com a remuneração da população de baixa renda de nossas cidades” (ALFONSIN, 2007, p.97).

Em 2003, houve a criação do Ministério das Cidades. Logo após, houve a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a aprovação da Política Nacional da Habitação (PNH), em 2004, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, cujo foco era o investimento em infraestrutura urbana (GERMANO; MARTINS, 2017). O SNHIS previa a existência de órgãos de habitação, como Conselhos de Habitação e Fundos de Habitação, e pode ser considerado um dos responsáveis pelo aumento no número destes nos municípios brasileiros, de acordo com *O estado das cidades no Brasil* (2013).

Em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) gerou a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir disso, a Fundação de

⁵ Lei Federal nº 10.257/01 de 2001

Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre (Fasc), gestora da política no município, promoveu mudanças em sua rede de proteção social básica e especial. Destaca-se a implantação de 9 CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), com atendimentos à população de famílias, crianças e adolescentes em situação de rua (GEHLEN et al., 2017).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado pelo governo federal em 2009 com dois objetivos centrais. O primeiro objetivo era subsidiar a compra da casa própria para a população de baixa renda, com juros menores no financiamento do imóvel, para combater o déficit habitacional no país. O segundo era estimular a atividade econômica, especialmente no setor da construção civil responsável pelas novas casas a serem disponibilizadas pelo programa, no intuito de conter os efeitos negativos da crise mundial de 2008 (ANTUNES, 2019). O PMCMV foi adotado como prioridade, tendo efeito de substituição referente aos programas habitacionais locais e concentrando os recursos federais (DILIGENTI et al., 2017). Conjuntamente com este, foi desenvolvido o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Conforme informação disponível no site da Caixa Econômica Federal, este programa tem o intuito de “tornar a moradia acessível às famílias organizadas através de cooperativas habitacionais, associações e outras entidades privadas sem fins lucrativos”, cuja renda familiar mensal bruta seja de até 1.600 reais

Em Porto Alegre, a partir da gestão de José Fogaça (2005-2010), seguido por José Fortunati (2010-2017) e Nelson Marchezan Jr. (2017-2020), uma nova lógica de atuação do poder público municipal se apresenta acerca do planejamento urbano. Esta lógica privilegia os interesses privados, formulando e executando políticas urbanas de forma que se relacionem com o mercado, a construção imobiliária e outras facetas do setor privado. Desde então, houve intensificação das parcerias público-privadas, realização de projetos de revitalização de regiões centrais e grandes projetos imobiliários (CAMPOS; TAVARES; MARX, 2021). Este modelo de urbanização muitas vezes implica em deslocamento da parcela mais pobre da população para a periferia, seja pelo aumento inviável do custo de vida nas regiões centrais ou por práticas de remoções e reassentamentos, como ocorreu às vésperas da Copa Mundial de Futebol de 2014 (MARX; ARAÚJO, 2016).

As políticas públicas voltadas especificamente para a população em situação de rua são recentes no Brasil. Em 2009, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua⁶, um grande marco nesta área por orientar todas as políticas públicas posteriores voltadas a esta população (BRASIL, 2009; FERREIRA; REINHOLZ, 2019). A partir deste ano, a rede

⁶ Decreto n° 7.053/2009

de acolhimento para a população adulta de Porto Alegre foi reordenada com um menor número de vagas e maior especialização. Desta forma, foram criadas a Casa Lilás, em 2010, para mulheres vítimas de violência; o Abrigo de Famílias, em 2012; a República, em 2013, para jovens e adultos egressos da rede de acolhimento com maior autonomia; a Casa Lar do Idoso, em 2015. Em 2016, havia um total de 227 vagas para adultos em situação de rua, entre serviços municipais e entidades não governamentais conveniadas com a instituição, além de vagas para Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI (DORNELLES; PIZZATO; SANTOS, 2017). Ao longo dos anos, estes serviços de acolhimento e moradia foram fechando e reabrindo. Um exame mais atualizado sobre esta situação consta na quarta parte deste capítulo, onde a realidade da população em situação de rua é apresentada em sua atualidade.

Em 2009, em Porto Alegre, o DEMHAB elaborou o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), requisito para a continuação do recebimento dos repasses do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), administrado pelo Governo Federal (DILIGENTI et al., 2017). Na cidade, estão em vigor os programas de Aluguel Social e o de Bônus Moradia. O Aluguel Social foi instituído em 2014, consistindo em um subsídio assistencial mensal que custeia a locação de imóveis para atender, em caráter de urgência, famílias que vivem em condições sociais de vulnerabilidade e que se encontram sem moradia. Ele é concedido por seis meses no valor de um aluguel popular e pode ser renovado conforme necessidade ao fim deste prazo (PORTO ALEGRE, 2014; PORTO ALEGRE, 2016). O Bônus Moradia surgiu inicialmente, em 2008, como um instrumento da política pública de reassentamento, tendo destaque ao prover recursos à população deslocada em decorrência das obras da Copa Mundial de Futebol de 2014. As famílias que optam pelo Bônus Moradia podem escolher um imóvel em qualquer localidade no estado do Rio Grande do Sul, desde que o valor esteja dentro do limite estabelecido, e o imóvel desejado será adquirido com o benefício (PORTO ALEGRE, 2012).

Frente às demandas da população pelo direito à moradia, em 2014, o governo municipal de Porto Alegre reestruturou a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SPM), tornando-a a nova Secretaria de Urbanismo (GERMANO; MARTINS, 2017). Em 2014, a prefeitura de Porto Alegre assinou o Termo de Adesão à Política Nacional para a População em Situação de Rua. Em 2015, foi instituído o Comitê Municipal Intersetorial de Monitoramento e Acompanhamento à Política para População em Situação de Rua⁷ sob a coordenação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (DORNELLES; PIZZATO; SANTOS, 2017).

⁷ Decreto municipal nº 19.087 de 22 de julho de 2015.

O prefeito José Fortunati (2010-2017) implementou o Plano de Atenção Pop Rua, voltado para a população em situação de rua em Porto Alegre, entre 2015 e 2016, conseguindo executar o que havia faltado no Plano anterior, de 2011 a 2014 (DORNELLES; PIZZATO; SANTOS, 2017). O Plano de Atenção Pop Rua previu o aumento de 300 vagas de acolhimento em albergues, a contratação de mais profissionais da saúde para atendimento a esta população e a reativação do Restaurante Popular para que fornecesse 600 refeições diárias. Além disso, o Plano previu uma mudança no formato do Aluguel Social, benefício de 500 reais mensais para moradia e que já era utilizado pela população em situação de rua, para que 50 cotas por mês fossem destinadas exclusivamente a esta população. O benefício do Aluguel Social a pessoas em situação de rua era concedido mediante avaliação e acompanhamento técnico da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc). No Plano de Atenção Pop Rua também foi previsto e cumprido os 3% das unidades habitacionais construídas no município pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que deveriam ser destinados à população em situação de rua. Em relação ao Aluguel Social e o PMCMV, o Plano procurou resolver os problemas de comunicação entre a Fasc, que recebe as demandas, e o Departamento Municipal de Habitação (Demhab) para onde as demandas são encaminhadas (TEIXEIRA, 2016).

Em 2018, foi anunciado o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, a ser implementado plenamente em 2019, com o objetivo de reintegrar moradores de rua à sociedade por diversos meios, em que se destaca o PMP, com funcionamento semelhante ao Aluguel Social (MASSARO, 2018). Depois de vermos como as políticas habitacionais se desenvolveram em Porto Alegre, abordaremos a seguir o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua.

2.2 PLANO MUNICIPAL DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE RUA

O PMP, foco desta dissertação, faz parte do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR) e, portanto, não pode ser estudado sozinho. As descrições aqui apresentadas se fundamentam em reportagens da imprensa tradicional de Porto Alegre e do site da prefeitura, datadas entre 2018 e 2021. O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR) é voltado para as pessoas que se encontram em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Ele foi lançado em 2018 durante o governo municipal de Nelson Marchezan Júnior (2017-2020). Seu gerenciamento é realizado pela Secretaria Municipal de Saúde. Os objetivos do Plano são qualificar o atendimento já existente à população em situação de rua e ampliar as oportunidades de moradia e geração de renda (FERREIRA; REINHOLZ, 2019).

Elaborado pelas secretarias municipais de Saúde (SMS) e Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), por intermédio da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc), o PMSSR é composto por seis estratégias que envolvem a integração de diversas secretarias: Qualificação da Abordagem, PMP, Ampliação da Rede de Saúde Mental, Aumento da Oferta de Oportunidades, Revitalização do Espaço Urbano e Monitoramento da Assistência. Como mostra a Figura 1, O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua envolve, além da SMS e da SMDSE, as secretarias municipais de Serviços Urbanos (SMSUrb), Infraestrutura e Mobilidade (SMIM), Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMUS), Cultura (SMC), Segurança (Smseg), Procuradoria-Geral do Município (PGM), Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), a Diretoria do Trabalho (SMDSE) e a Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa) (MORAES, 2018).

Figura 1: Plano Municipal de Superação da Situação de Rua



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018.

Em entrevista publicada no site da prefeitura de Porto Alegre, a secretária municipal de Desenvolvimento Social e Esporte, Denise Ries Russo, explicou que houve planejamento e integração entre as equipes responsáveis pela implementação do PMSSR. Segundo ela, “este é um programa estruturante que pode mudar a vida da cidade, mas principalmente, das pessoas”. Ela destacou ainda que a gestão de cada caso distingue as pessoas nas suas autonomias e que as estratégias do PMSSR preveem o oferecimento de oportunidades na busca de dignidade, reconstrução de laços familiares rompidos e acesso ao mercado de trabalho, que são vitais para manter as pessoas fora das ruas. Há reconhecimento sobre a complexidade de fatores que levam às pessoas a essa situação e que as mantém nela, por isso foram propostas múltiplas

intervenções para o problema que possui variadas causas (MORAES, 2018). Em reportagem do Jornal Sul21, Sílvia Mendonça, coordenadora do programa na Secretaria Municipal de Saúde, reforça que “muitos movimentos foram feitos para dar suporte para quem é caso de moradia e para quem é caso de outro tipo de atendimento. O Plano está pensando em vários perfis” (GOMES, 2019).

O PMSSR propõe que, na Qualificação da Abordagem, a Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre (Fasc) e a SMS trabalhem com gestão de caso, para realizar o melhor encaminhamento e tratamento para as pessoas com problemas graves de saúde mental, dependência química e vulnerabilidade social. A Fasc deve utilizar novos métodos de abordagem, enquanto a SMS disponibilizará duas equipes de consultório na rua e integração da residência médica em medicina de família e comunidade (MORAES, 2018). O consultório na rua é uma estratégia em que profissionais da saúde realizam seu atendimento de forma itinerante, ampliando, desta forma, o acesso à saúde para a população em situação de rua. Além disso, a Prefeitura tem procurado parcerias para qualificar o atendimento no Centro Pop I, equipamento em que a população de rua pode passar o dia e que lhe oferece diversos serviços como banho, refeições, sanitários, lavanderia, emissão de documentos e atendimento psicossocial, além de serviços especializados que visem sua reinserção social, como escuta qualificada, encaminhamentos e auxílio no acesso à benefícios socioassistenciais; e para qualificar o Serviço Residencial Terapêutico (SRT), uma alternativa de local de moradia para pessoas portadoras de transtornos mentais graves (ENTENDA..., 2020; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004; GOMES, 2019).

A Ampliação da Rede de Saúde Mental se dará com cinco novos Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPS), configurando 68 leitos no total, nove unidades de acolhimento (135 vagas em moradias assistidas para pessoas em tratamento por seis meses), 60 vagas em comunidades terapêuticas (moradias para pessoas em tratamento de seis a 12 meses) e dez residenciais terapêuticos, com 100 vagas de longo prazo (MORAES, 2018).

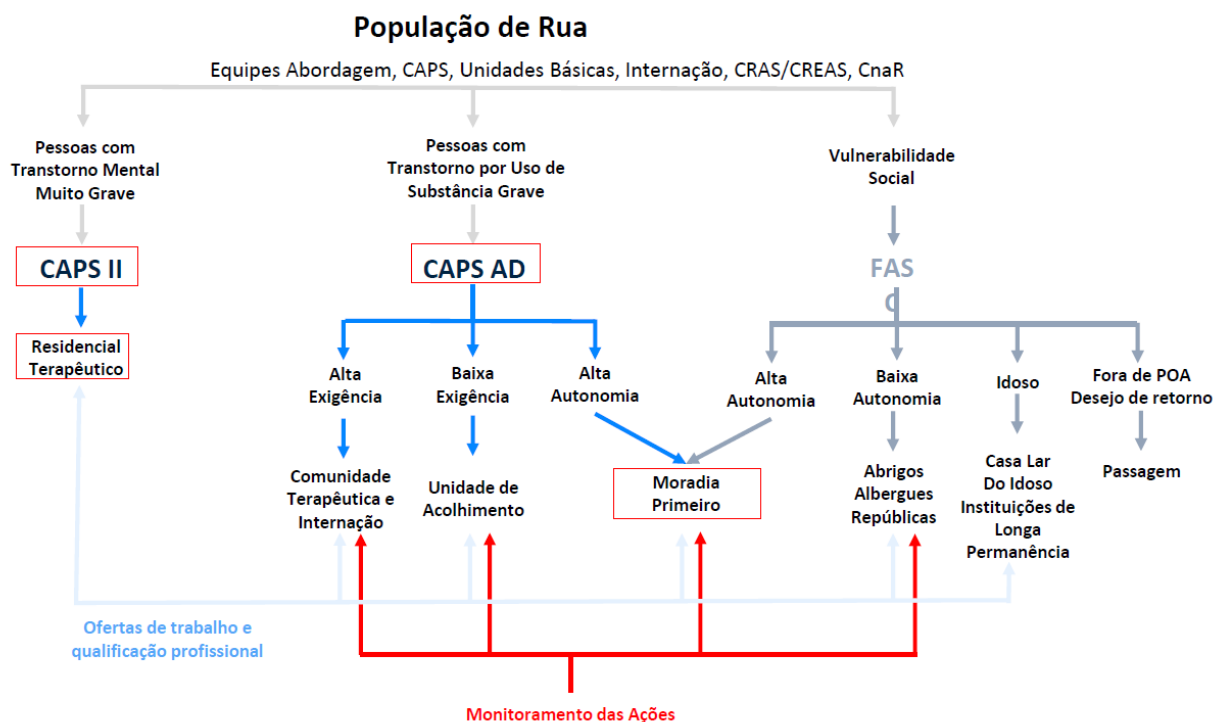
O Aumento da Oferta de Oportunidades inclui a oferta de bolsas de trabalho, formação profissional e monitoria, com turno de quatro horas, para usuários em vulnerabilidade social em oficinas de geração de trabalho e renda da Secretaria Municipal de Saúde. São 50 bolsas de R\$ 468,00 ao mês, que totalizam um investimento anual de R\$ 280.800,00. Das 50 bolsas, cinco são destinadas a usuários/monitores que já participam da GerAção POA, oficina de saúde e trabalho da área de saúde mental da secretaria e 45 para ingressantes no Projeto de Inserção Social (KLOECKNER, 2018). A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), juntamente com a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb), são

responsáveis por reunir oportunidades de capacitação e emprego para a pessoa em situação de rua obter mais dignidade e autonomia (MORAES, 2018).

Dentre as ações do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), há o acordo de cooperação com a Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio Grande Do Sul (Fetergs) e a Associação Rio-Grandense de Transporte Intermunicipal (RTI). Este acordo possibilita o fornecimento gratuito de passagens de ônibus intermunicipais e interestaduais para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, especialmente as pessoas em situação de rua, que desejem resgatar vínculos comunitários com suas famílias e retornarem às cidades de origem (MENDONÇA, 2018).

De acordo com a Figura 2, abaixo, o PMSSR analisa as pessoas em situação de rua caso a caso para determinar qual o melhor encaminhamento a elas de acordo com seu perfil e nível de autonomia.

Figura 2: Encaminhamentos da população de rua



Fonte: KATZ, 2019

A partir da descrição do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, passaremos a abordar especificamente o Programa Moradia Primeiro.

2.3 PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O PMP é uma das estratégias integrantes do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua. Do mesmo modo que a seção anterior, as descrições aqui apresentadas se fundamentam

em reportagens de jornais locais e do site da prefeitura, datadas entre 2018 e 2021. Seu principal objetivo é oferecer acesso à moradia com estímulo à autonomia e autodeterminação (KLOECKNER, 2018). O PMP está sob responsabilidade da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) e da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre (NUNES, 2021).

Na ação Aluguel Solidário, integrante do PMP, as pessoas em situação de rua podem morar temporariamente em um imóvel cujo aluguel é custeado pela prefeitura. Especificamente, o Aluguel Solidário é um repasse mensal de recursos no valor de um aluguel popular para a conta do locador do imóvel, por meio de um contrato entre usuário e locador (BUELLER, 2019). Ao ser efetivado, em 2018, o PMP tinha duração prevista de um ano, com 306 bolsas auxílio-moradia no valor de 500 reais, sendo 153 bolsas por semestre. O contrato de aluguel tinha duração de seis meses, podendo ser estendido por mais seis (KLOECKNER, 2018). Em 2020, houve um reajuste no valor do Aluguel Solidário, que subiu para 800 reais, e no contrato de aluguel, que passou a iniciar com o prazo de 12 meses (O PROGRAMA..., 2020).

O site da prefeitura municipal de Porto Alegre (PMPA) descreve o passo-a-passo dos procedimentos na ação Aluguel Solidário, como relatado a seguir. Os proprietários de imóveis privados se inscrevem voluntariamente no programa. A aprovação do cadastro inclui critérios como acesso à energia elétrica, água e um quarto privativo, além do imóvel estar legalmente regularizado. A localização do imóvel também passa por critérios, sendo necessário que esteja distante de locais onde haja venda e uso de drogas, além de que esteja perto da região onde a pessoa está acostumada para evitar o rompimento de laços sociais importantes (BUELLER, 2019). Caso o imóvel atenda aos critérios de inclusão, uma equipe da prefeitura realiza a vistoria para habilitá-lo ou não no PMP e incluí-lo na lista de imóveis cadastrados. A partir disto, caso a pessoa em situação de rua se interesse por algum dos imóveis cadastrados, a equipe de abordagem irá marcar um dia em que ela possa conhecer o imóvel e, depois, se assim desejar, realizar o contrato de aluguel.

Antes de se tornar beneficiária do Aluguel Solidário, a pessoa em situação de rua precisa aceitar e assinar um documento denominado Plano de Cuidados Comuns, que estabelece que a pessoa deve cuidar do imóvel, respeitar as regras de convivência, quando houver, e frequentar o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) do município, entre outros requisitos. A prefeitura atuará como fiadora do aluguel, havendo acompanhamento individualizado dos beneficiários mediante a realização de visitas quinzenais ao imóvel de profissionais da saúde e de assistência social para verificar como estão suas condições e se responsabilizando por qualquer dano. O contrato seria válido por um ano, com uma cláusula que permite a rescisão a qualquer momento por ambas as partes (NUNES, 2021b). É importante ressaltar que o benefício é concedido a

apenas uma pessoa, mesmo que no imóvel forem morar uma família ou um casal, por exemplo. (FONSECA, 2019a). Até abril de 2019, duas famílias tiveram o benefício rompido por desrespeitarem o Plano de Cuidados Comuns (SANDER, 2019). Em novembro do mesmo ano, somavam 20 o número de pessoas desligadas do programa (FONSECA, 2019a).

O PMP não veta pessoas que fazem uso de substâncias psicoativas. Os serviços são personalizados de acordo com as demandas e necessidades do usuário. O monitoramento de agentes públicos tem a função de ajudar as pessoas que antes estavam em situação de rua a combater suas dependências químicas e a tratar suas doenças, principalmente por meio dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), que atuam na área de saúde; e a se reintegrar à sociedade através da assistência social, por oferecer suporte na busca de documentação, qualificação e geração de renda. Através da amplitude e frequência das visitas, pretende-se realizar um acompanhamento mais eficiente do que o destinado a outras pessoas em condições de vulnerabilidade social, tais quais os usuários de abrigos, albergues ou unidades de saúde (FONSECA, 2019a; KLOECKNER, 2018; SANDER, 2019). A iniciativa também propicia a integração social e comunitária por meio de oportunidades facilitadas de trabalho, qualificação profissional e geração de renda (KLOECKNER, 2018).

A figura 3 abaixo apresenta um excerto do formulário a ser preenchido durante a visita quinzenal de agentes públicos aos beneficiários do PMP. O acompanhamento quinzenal demonstra preocupação com a qualidade de vida dos beneficiários durante a extensão do Programa. O formulário permitiria avaliar a situação dos beneficiários em 21 pontos, desde cuidados pessoais, como alimentação, saúde bucal, ISTs e uso de psicoativos, até relações interpessoais, familiares, condições da moradia. Além disso, seriam averiguadas suas fontes de renda, como sua situação de trabalho e se havia recebimento de outros benefícios, como pensão, Bolsa Família ou aposentadoria (FONSECA, 2019a).

Figura 3: Acompanhamento quinzenal do Programa Moradia Primeiro

ACOMPANHAMENTO QUINZENAL DO MORADIA PRIMEIRO – Versão Final (30 de Abril de 2019)							
A. Acompanhamento do autocuidado, do cuidado da moradia, relações interpessoais e integração comunitária (FASC & SMS)							
			Caracterização da situação				
1. Cuidados de Si	Todas as usuárias	Nos últimos 15 dias...	() 4 Extremamente comprometido (e.g., usuário extremamente emagrecido/prostrado e aparência pessoal extremamente descuidada (roupas/cabelos e/ou unhas))	() 3 Muito comprometido (e.g., muito emagrecida/prostrada, aparência pessoal muito descuidada (roupas/cabelos e/ou unhas))	() 2 Moderadamente comprometido (e.g. emagrecida/prostrada e aparência pessoal descuidada (roupas, cabelos, unhas))	() 1 Levemente comprometida (e.g. pouco emagrecida/prostrada e aparência pessoal relativamente preservada (roupas, cabelos /unhas))	() 0 Preservado
2. Cuidados com a alimentação (compra, preparo e armazenamento)	Todas as usuárias	Nos últimos 15 dias...	() 4 Sem planejamento algum da compra, preparo e armazenamento de comida (totalmente dependente de ajuda ou doação)	() 3 Planejamento mínimo na compra, preparo e armazenamento de comida (quase totalmente dependente de ajuda ou doação)	() 2 Alguns planejamentos mínimos na compra, preparo e armazenamento de comida (parcialmente dependente de ajuda ou doação)	() 1 Planejamento quase autônomo na compra, preparo e armazenamento de comida (precisa de ajuda/doação ocasional)	() 0 Totalmente autônomo na compra, preparo e armazenamento de comida
3. Cuidados com a moradia	Todas as usuárias	Nos últimos 15 dias...	() 4 Extremamente comprometido (e.g., lixo no chão, acumulação, roupas jogadas no chão, móveis em péssimo estado de conservação)	() 3 Muito comprometido (e.g., roupas jogadas no chão, móveis em mau estado de conservação)	() 2 Moderadamente comprometido (e.g., móveis em mau estado de conservação, alguma desordem)	() 1 Levemente comprometido (e.g., pequena desordem)	() 0 Moradia com cuidado preservado
4. Relações interpessoais	Todas as usuárias	Nos últimos 15 dias...	() 4 Isolamento social (extremamente comprometido em estabelecer relações sociais e/ou comunitárias (inquilino/vizinhança))	() 3 Estabelece relações sociais muito frágeis	() 2 Estabelece relações sociais que são majoritariamente conflituosas	() 1 Estabelece relações de amizade, românticas, familiares que são eventualmente conflituosas.	() 0 Bom relacionamento interpessoal

Fonte: KATZ, 2019

O valor do aluguel popular que seria repassado ao locador era de 500 reais quando o programa foi anunciado, em 2018, incluindo água, luz e condomínio. O PMP utiliza recursos oriundos do Convênio Mais Dignidade, da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (Senad), do Ministério da Justiça, além de R\$ 18 mil de contrapartida da administração municipal (KLOECKNER, 2018). O governo federal disponibilizou R\$ 1,8 milhão em verbas para o Mais Dignidade, montante do qual 980 mil reais foram reservados para o eixo de habitação (NUNES, 2021). O Decreto de nº 19.885 de 30 de novembro de 2017 é que institui os benefícios Bolsa Auxílio Moradia e Bolsa Formação e Qualificação profissional para jovens e adultos em situação de rua, beneficiários do Projeto Mais Dignidade (KATZ, 2019). Com a mudança de governo em 2019, o Convênio foi transferido ao Ministério da Cidadania com a Secretaria de Cuidados e Prevenção às Drogas (BUELLER, 2019). Em 2020, houve a renovação do PMP e um aumento no valor do aluguel para 800 reais. Apesar do projeto Mais Dignidade ter encerramento previsto para 2021, a coordenadora do Programa, Patrícia Schuler, garante que a prefeitura manterá os pagamentos mesmo com o término do projeto para quem já tiver ingressado no programa. Segundo dados de março de 2021, das 62 pessoas que completaram um ano no programa, 59 pediram a continuidade com o auxílio da prefeitura (NUNES, 2021).

De acordo com o secretário municipal de saúde, Erno Harzheim, as experiências internacionais de Portugal, Finlândia, Austrália, Estados Unidos e Canadá, que inspiraram o PMP, tiveram êxito em manter fora das ruas cerca de 70% de pessoas em situação de rua. Esses

programas tinham duração média de 24 meses de apoio para moradia, enquanto o PMP propõe o máximo de 12 meses (MORAES, 2018). O site da prefeitura (PMPA) informa que “o programa é baseado na experiência internacional do Housing First, um programa internacional que tem evidência de eficácia em outros países, como Canadá, EUA, Austrália, Portugal e Finlândia (Aubry et al., 2016; Aubry, Nelson, & Tsemberis, 2015; Stergiopoulos et al., 2015; Tsemberis, Gulcur, & Nakae, 2004) ”.

O PMP enfrentou diversas dificuldades em sua implementação, principalmente devido à restrita disponibilidade de imóveis inscritos no programa. Apesar da prefeitura ter uma verba garantida, houve falta de interesse por parte dos proprietários de imóveis em alugar para a população de rua. Quando se inscreviam no programa, outra gama de problemas aparecia, como a falta de condições mínimas de habitabilidade do imóvel e de comprovação de titularidade do proprietário (KLOECKNER, 2018). Frente à baixa oferta de imóveis, a meta de 70 pessoas com contrato vigente, estipulada para 2018, foi atingida apenas um ano depois, em 2019 (FONSECA, 2019a).

A prefeitura lançou uma campanha publicitária sobre o PMP em dezembro de 2018, realizada pela Associação Rio-grandense de Propaganda em parceria com uma agência e emissoras de televisão e de rádio. A campanha para sensibilizar possíveis locatários resultou em um aumento no número de imóveis inscritos no PMP nos três primeiros meses de 2019, o que trouxe maior visibilidade à política. Também foram significativas para o aumento deste número, as pensões que aderiram ao PMP. Após este período, entretanto, houve redução no número de inscritos. Segundo a coordenadora do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, Silvia Mendonça, a maior preocupação dos possíveis locadores era que as pessoas em situação de rua cuidassem mal do imóvel e gerassem danos (SANDER, 2019).

A outra dificuldade na implementação do PMP está diretamente ligada à primeira: os perfis de imóveis disponíveis não atendem a todas as pessoas em situação de rua, que são heterogêneas e possuem demandas diferentes. Os muitos catadores de material reciclável interessados optaram por aguardar mais tempo por um imóvel que pudesse abrigar seus carrinhos, por exemplo (GOMES, 2019). As famílias com filhos pequenos não podem ser abrigadas em pensões ou pousadas, que possuem espaços comuns compartilhados (SANDER, 2019). Sobre isso, uma reportagem no jornal Boca de Rua relatou que algumas pessoas em situação de rua prefeririam dormir na rua com um amigo do que dividir o espaço com um desconhecido. A baixa faixa de preço do aluguel popular tinha como consequência que muitos imóveis disponibilizados ficavam longe do centro da cidade ou, então, eram bem localizados, mas pequenos e em más condições (ASSISTÊNCIA..., 2019).

De acordo com a coordenadora do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, Silvia Mendonça, a dificuldade de encontrar imóveis adequados pelo valor estabelecido em 2018 foi o que motivou o reajuste no valor do Aluguel Solidário. Em fevereiro de 2020, houve um reajuste de 300 reais e o valor aumentou para 800 reais por beneficiário (SUL, 2020).

Depois da descrição do PMP, passaremos a descrever a realidade da população em situação de rua em Porto Alegre. Sendo ela beneficiária do Programa, merece atenção em nossas análises.

2.4 REALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM PORTO ALEGRE

A definição de população em situação de rua usada neste trabalho é de um conjunto heterogêneo de pessoas que circulam pelas ruas ou que fazem delas seu local de moradia, existência e/ou sobrevivência, com certa constância, e que se beneficiem, descontinuamente, de serviços e de políticas públicas voltados à sua proteção ou garantia de direitos (SCHUCH; GEHLEN, 2012).

É difícil mensurar o número de pessoas em situação de rua em uma cidade populosa, porque, em grande parte, são um grupo andarilho e de tamanho inconstante. Em 2016, o censo realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre (Fasc), revelou que havia 2.115 pessoas adultas em situação de rua em Porto Alegre⁸. O censo foi realizado durante a gestão do prefeito anterior, de José Fortunati (2013-2017), e não foi refeito desde então. Elas se concentravam no Centro Histórico (39,7%) e no bairro Floresta (12%). Em comparação com o censo anterior, de 2011 (FASC, 2012), realizado pelos mesmos pesquisadores e com a mesma metodologia, houve um acréscimo de 57% na população em situação de rua (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Em julho de 2020, a estimativa era que existiam seis mil adultos em situação de rua na capital, segundo dados do Consultório na Rua, um serviço que aborda a população em situação de rua para atendimento médico e que já cadastrou mais de quatro mil pacientes (KUHN et al, 2020). É preciso reforçar, entretanto, que a metodologia do Consultório na Rua se baseia na contagem das pessoas atendidas por este serviço, o que não necessariamente

⁸ O censo de 2016 é parte de uma pesquisa quantitativa e qualitativa encomendada pela Prefeitura em parceria com a UFRGS, elaborada entre os meses de setembro e outubro de 2016. Para uma amostra de 467 pessoas em situação de rua, foi aplicado um questionário extensivo de 72 perguntas que procurava entender suas identidades, dinâmicas rotineiras e necessidades.

corresponde ao número real de pessoas em situação de rua. Algumas pessoas podem ser contadas mais de uma vez por fornecerem nomes diferentes, por exemplo.

Em Porto Alegre, mais de 60% desta população pode ser caracterizada como “moradora de rua”, enquanto 38,8% utilizam espaços institucionalizados para pernoite. Entre a população em situação de rua há a busca por uma diminuição dos riscos através de estratégias, como se reunir em grupos e montar abrigos improvisados, visando a uma maior segurança durante o pernoite. Mais do que a discriminação e a estigmatização, o problema mais grave a acometer essa população é a sensação de estar vulnerável à violência (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). O medo não é infundado, visto que o Brasil registrou mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua entre 2015 e 2017, segundo dados do Ministério da Saúde (FIGUEIREDO, 2019). O censo de 2016 encontrou resultados semelhantes, pois mais da metade (60,6%) dos entrevistados relatou ter vivenciado situação de violência. Muitas das violências relatadas foram de origem estatal, principalmente vindas de policiais, como em casos de remoções forçadas e confiscação de pertences e documentos, o que também gera descrença nestas pessoas sobre o poder público e sua intencionalidade (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

O censo de 2016 também revelou a diversidade da população em situação de rua em Porto Alegre. Ela é composta majoritariamente por homens (85,5%), e pessoas negras ou pardas (36,9%), contra os 34,3% que se autodeclararam brancos. Enquanto 42,5% das pessoas em situação de rua clamam ter alguma formação profissional no currículo, 57,5% afirmam não ter. Em relação à pesquisa anterior de 2011, houve um envelhecimento da população, pois os maiores de 35 anos agora são 61,4% do total, e há mais pessoas habitando a rua por um período maior que 5 anos, compondo já 47,8% do total. Além disso, o número de mulheres em situação de rua aumentou em 10,5%, em contraponto ao aumento de 52,7% dos homens. As mulheres em situação de rua tendem a assumir uma vida de casal, com cônjuge, possivelmente por proteção, pois as mulheres são muito mais vulneráveis quando estão em situação de rua. Desta forma, 59,5% das mulheres entrevistadas relatou estar em um relacionamento fixo, contra 15% dos homens (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

Sobre os motivos para terem ido para a rua, o censo de 2016 constatou que 32,5% dos entrevistados relataram conflito em seus núcleos familiares e vínculos amorosos, enquanto 24,9% apontaram para o uso que faziam de substâncias psicoativas, como álcool e drogas. Apenas 5,1% das pessoas entrevistadas declararam estar em situação de rua porque gostam (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). O fato foi enfatizado por um beneficiário do PMP: “queria que as pessoas soubessem que nem todas as pessoas foram parar ali por droga, por

violência. Às vezes a perda de um familiar, de um emprego, já te desestabiliza” (FONSECA, 2019b).

Grande parte da população em situação de rua tem problemas de saúde, sejam eles de origem física ou mental. De acordo com o censo de 2016, 36,1% desta população admitiu ter algum transtorno mental, 58,1% dizem sofrer com dependência química ou álcool, 15% relatam ser soropositivo e 7,2%, tuberculose. Os números podem ser maiores, pois os entrevistados podem não ter se sentido confortáveis para revelar estas informações no momento da pesquisa ou podem não ser diagnosticados. Esta população também tem percebido um aumento no adoecimento e no enfraquecimento em seu meio, fatores também relacionados ao envelhecimento, como demonstram os 43,7% que reclamam de dores no corpo. Outra queixa muito comum, afirmada por 60,6% desta população, está relacionada à saúde bucal precária, como relatos de dor, cárie e/ou a falta de dentes que atrapalham a mastigação e o sorriso. No geral, a população em situação de rua tem uma imunidade baixa, pela falta de alimentação adequada, assim como por passar por diversas intempéries nas ruas. A pesquisa revela ainda suas dificuldades de acesso e permanência em tratamentos de saúde (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

Segundo Gehlen, foi percebido que aqueles que habitavam a rua por mais de um ano começavam a desenvolver uma identidade própria, com uma dinâmica de vida adaptada para a sobrevivência na rua. A pessoa aprende a “ruaologia”, ciência ou saber de quem vive na rua, termo cunhado por Carlos Henrique (FERREIRA; REINHOLZ, 2019). À vista disso, “você pode tirar um cara da rua, mas não é fácil tirar a rua do cara” (FONSECA, 2019b), pois os hábitos adquiridos nestas circunstâncias podem ser difíceis de largar. Desta forma, as pessoas que estão há menos de um ano na rua são mais receptivas às políticas públicas e, muitas vezes, são o público-alvo destas, pois a transição para uma moradia considerada adequada ocorre de forma mais fluida. No entanto, essa opção leva à exclusão da maioria, pois apenas 25,2% da população em situação de rua de Porto Alegre se encontra nessa condição (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

Em relação aos serviços habitacionais oferecidos à população em situação de rua, o município dispõe de abrigos e albergues destinados a este fim. Os abrigos têm uma entrada mais restrita de pessoas, pois são espaços de acolhimento social onde as pessoas podem morar por um tempo até se organizarem para sair. Para entrar em um abrigo, a pessoa precisa se comprometer com um plano em que esteja estipulado seu tempo de permanência no local, geralmente de um a dois anos, e as atividades que pretende realizar durante este tempo para que esteja estabilizada financeiramente e mentalmente ao sair dele. Por exemplo, a pessoa pode

apresentar um plano em que pretenda ficar um ano no abrigo, chamar os familiares para visitação, se comprometer a parar de usar drogas e fazer uma capacitação profissional que a auxilie a conseguir um emprego. Os albergues, por outro lado, são locais de moradia temporários em que a pessoa precisa entrar em uma fila com antecedência para garantir sua vaga para a pernoite e, assim, poder fazer uso dos serviços ali oferecidos, como alimenta o, higiene e o próprio pernoite. Na manhã seguinte   pernoite, as pessoas que estão no albergue precisam se retirar. Tanto os abrigos quanto os albergues têm regras de funcionamento (FERREIRA; REINHOLZ, 2019).

A pesquisa de 2016 revelou que apenas 38,8% das pessoas em situa o de rua entrevistadas utilizavam-se dos espaços institucionalizados para pernoitar como primeira opção. Desta forma, mais de 60% desta popula o poderia ser caracterizada como “moradora de rua”. Sobre os motivos para não usar albergues ou abrigos com frequência, 21,2% declararam insatisfa o com as regras rígidas de funcionamento, 12,2% reclamaram dos horários e 12,8%, da dificuldade de obter vagas nestes locais. Ainda, 15,6% indicam como motivo a forma de tratamento pelos administradores e/ou a hostilidade interna, incluindo o meio de convivência com os outros frequentadores.

Em agosto de 2019, havia dois abrigos municipais em funcionamento. Em julho do mesmo ano, havia quatro albergues municipais em funcionamento: Albergue Acolher 1 na rua João Simplício, n  38, Vila Jardim; Albergue Acolher 2 na rua 7 de Abril, n  315, bairro Floresta; Albergue Dias da Cruz na avenida Azenha, n  366, bairro Azenha e o Albergue Felipe Diehl na Praça Navegantes, n  41, bairro Navegantes. O  nico local que acolhia pais e filhos juntos, o Abrigo de Famílias na rua Augusto Pestana n  200, Bairro Sarandi, havia sido fechado em 27 de junho de 2019 por despejo pelo aluguel atrasado e sem previsão de quando voltaria a funcionar. As vagas disponibilizadas não abrangiam a totalidade da popula o em situa o de rua (ASSISTÊNCIA..., 2019).

Em agosto de 2020, o governo lançou o Plano Emergencial de Prote o Social - Covid-19 voltado às pessoas em situa o de vulnerabilidade em virtude da pandemia. Para a popula o em situa o de rua, carrinheiros e imigrantes, foram ampliadas em 305 as vagas em abrigos 24 horas, disponibilizadas 870 vagas de auxílio-moradia emergencial e hospedagem social, além de oferecidos 60 atendimentos a mais, por dia, nos Centros Pop (SAMPAIO, MENDONÇA, 2020).

H  uma preocupa o constante em rela o   parceiriza o das institui es que fornecem serviços para a popula o de rua, também denominada terceiriza o, quando um serviço que era fornecido de forma pública passa a ser fornecido por uma empresa privada por meio de

financiamento público. Por um lado, as pessoas em situação de rua apreciam as parcerizações, pois costumam oferecer infraestruturas novas ou revitalizadas. Por outro lado, há relatos de perda na qualidade deste fornecimento após a parcerização, com trabalhadores sem capacitação nem comprometimento para atender esta população e focados apenas em metas, *i.e.*, atender um número grande de pessoas, sem priorizar a qualidade deste atendimento. A crítica vem da transferência de responsabilidade do poder público para membros da sociedade civil, geralmente ONGs e instituições religiosas. A parcerização poderia gerar, então, uma espécie de sucateamento do serviço prestado (FERREIRA; REINHOLZ, 2019).

A pandemia da Covid-19, em 2020, trouxe à tona a desigualdade social presente nas cidades, além do aumento no desemprego. Quando a recomendação é o isolamento social e ficar em casa, o que fazem aqueles que não tem casa? Especula-se que o número de pessoas em situação de rua e em vulnerabilidade social tenha aumentado com a crise econômica, agravada no contexto da pandemia. Neste período, a população em situação de rua relata descaso do Estado, citando casos de remoções forçadas, diminuição de vagas de atendimento no Centro POP e falta de assistência no CRAS. O Abrigo Bom Jesus foi fechado e aberto sob nova direção, mas as vagas de moradia ainda são poucas perante o grande número de pessoas em situação de rua. Em compensação, as políticas públicas de geração de renda continuam operantes, apesar de não aceitarem novos beneficiários. O Mais Dignidade tem enviado marmita e cesta básica para seus integrantes e o GerAção Poa continua com pagamento regular. Também houve relato de aumento na solidariedade nas doações de alimentos e refeições, por terem ocorrido de forma mais frequente e numerosa por parte da população civil, durante a pandemia, para com as pessoas em situação de rua (CADÊ... 2020; SOLIDARIEDADE..., 2020).

As vagas disponibilizadas em todas as instituições e serviços destinados à população em situação de rua não são suficientes para abarcar o total desta. Considerando o tamanho desta população e sua vulnerabilidade, o PMP surge como uma nova política habitacional, urgente e necessária, no município de Porto Alegre.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, serão discutidos as teorias e os conceitos que envolvem o tema de políticas habitacionais para pessoas em situação de rua. Esta dissertação se fundamenta em dois campos teóricos importantes que serão tratadas nos subcapítulos a seguir. O primeiro, apresenta uma discussão sobre direito à cidade, que abarca o direito à moradia e aos espaços públicos. O segundo, refere-se ao conceito de construção social de beneficiários inserido no desenho institucional de uma política pública, ou *policy design*, e em como ele se aplica no caso do PMP.

3.1 DIREITO À CIDADE E DIREITO À MORADIA

A vida se constrói na cidade. Nela se formam relações, redes, espaços de convivência e confraternizações. Se para o observador casual o conceito de ‘urbano’ abrange apenas os imóveis e a infraestrutura urbana, nesta dissertação o conceito ‘urbano’ se refere principalmente às pessoas, ao ponto de vista dos habitantes da cidade, às suas dinâmicas de movimentos e interações, ao cotidiano e às suas vivências, inclusive das desigualdades.

A população em situação de rua pode não ser numericamente expressiva, compondo apenas 0,0012% dos habitantes de Porto Alegre, todavia ela ocupa um lugar físico real e simbólico que precisa ser reconhecido. Essa população é presente em quase todas as sociedades, concentrando-se principalmente nas regiões metropolitanas (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). É um dos grupos mais visíveis na cidade, por ocupar locais públicos e, ainda assim, é um dos mais invisibilizados. Sua existência é continuamente ignorada e negada, assim como seus direitos como sujeitos humanos e cidadãos.

A cidade que a população em situação de rua vivencia pode não ser a mesma dos demais habitantes, pois há múltiplas cidades dentro de uma cidade (ROBINSON, 2011), variando conforme as esferas de circulação entre os membros de cada classe social. Desta forma, pode se falar na existência de uma cidade dos invisíveis, uma realidade urbana vivenciada pela população em situação de rua e ignorada pela vasta maioria das pessoas. Essa existência urbana é demonstrada através da expressão ‘cidade-polvo’, cunhada por Joan Clos, diretor da ONU-Habitat. Ela é usada quando há rodovias e outras ligações espraiadas como tentáculos que articulem partes da cidade frequentadas pela classe alta; estas ligações atravessam ou contornam partes urbanas negligenciadas, como bairros pobres e assentamentos improvisados. O urbanista Liu Thai Ker assinala que esse desenvolvimento desigual costuma ser disfarçado através de conceitos como ‘cidade-constelação’, ocultando as necessidades coletivas da cidade como um todo (SENNET, 2018, p.124). Ainda assim, na América Latina não há separações tão

delimitadas entre a ‘ilha da pobreza’ e a ‘ilha do consumo’, havendo circuitos segregados em que certos nódulos são compartilhados como, por exemplo, o centro das cidades.

Do mesmo modo como as línguas morrem por falta de uso, perdendo a capacidade de se reinventar e incorporar novas palavras em seu vocabulário, as cidades também podem encarar sua mortalidade. As cidades precisam de habitantes que se apropriem continuamente de seu espaço, em processos de reinvenção, para que se mantenham vivas. As pessoas precisam da cidade para construírem laços interpessoais, para se relacionarem com o espaço, dando a eles seus diferentes usos, e organizarem seus cotidianos com acesso a bens e serviços que satisfaçam suas necessidades. As cidades e seus habitantes compõem uma relação de interdependência.

Visto que o conceito de urbano se refere, aqui, muito mais às pessoas que habitam as cidades, examinaremos a seguir, na primeira seção, a teoria urbana do direito à cidade e à moradia. Na segunda, discorreremos sobre a desigualdade urbana que se configura no mundo contemporâneo, oriunda dos processos de formação das cidades e da lógica capitalista. Na terceira parte, discutimos para quem é pensado o planejamento urbano e sobre o projeto de cidade em disputa.

3.1.1 O direito à cidade e aos centros urbanos

O direito à cidade somente passou a ser garantido, em termo legais, na Constituição Federal de 1988, no capítulo *Da política urbana* (BRASIL, 1988). Ela consagrou o princípio da função social da propriedade e, principalmente, o princípio da função social da cidade como princípios estruturantes da política urbana no país. Nesse caso, conceitua-se função social como a ocupação do imóvel por pessoas, em que ele lhes traga bem-estar. O imóvel estaria descumprindo sua função social ao estar desocupado ou em caráter de abandono, mesmo que suas responsabilidades fiscais estejam sendo pagas em dia. Legislação infraconstitucional e normas administrativas foram desenvolvidas posteriormente para formalizar a aplicabilidade desse direito. A legislação acerca do tema é abordada em mais detalhes na seção *1.1 Histórico das políticas habitacionais em Porto Alegre*.

Dado o quão recente é a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), entende-se por que a cultura brasileira ainda não absorveu inteiramente estes conceitos. Apesar do Art. 5º da Constituição de 1988 determinar que todos são iguais perante à lei e que, portanto, todas as pessoas são cidadãs, a cultura hegemônica determina que é preciso ter ‘direito a ter direitos’ (DAGNINO, 2004). Muitos brasileiros acreditam que é preciso seguir uma determinada cartilha

moral ou pagar impostos para terem seus direitos como cidadãos reconhecidos. A cidadania ainda é vista como um privilégio: aqueles que não cumprem as regras impostas pela sociedade, sejam elas formais ou informais, não a merecem. Desta forma, no imaginário coletivo brasileiro, os direitos humanos só devem ser garantidos àquelas pessoas consideradas moralmente boas, seguidoras das leis e dos bons costumes, de acordo com sua classe socioeconômica. E nem sempre, pois a lei da propriedade privada, em especial, se sobrepõe a outras garantias de direitos, inclusive direitos sociais fundamentais como o direito à moradia.

James Holston (2013) aborda a questão do direito à cidade. Ao citar estudos de caso de moradores que buscam a formalização legal de suas propriedades, o autor elabora a noção de uma cidadania diferenciada. Em um caso por ele analisado, um grileiro havia enganado as pessoas passando-se pelo verdadeiro dono dos terrenos, mas desapareceu após receber o pagamento. Os moradores participantes do estudo acreditavam que seu direito de posse advinha de terem pago por suas moradias, estando, portanto, ligado a uma transação monetária e a um comportamento de acordo com as normas legais. Isto está de acordo com o citado por integrantes do grupo de extensão em direito à moradia do SAJU UFRGS⁹, que presta assessoria jurídica popular, sobre uma comunidade que sofria um processo de reintegração de posse. As integrantes procuravam conscientizar os habitantes desta comunidade sobre seu direito à propriedade, independentemente se haviam pago por ela ou não, pois a legitimidade do seu direito advinha do seu tempo de moradia no espaço, do princípio da função social da propriedade e por esses moradores serem pobres e necessitarem de um local para moradia.

A noção de que o direito à moradia depende do direito mercantil à propriedade é predominante até mesmo entre integrantes dos movimentos urbanos de ocupação. Muitos consideram uma vitória quando o governo lhes permite pagar impostos de propriedade sobre um imóvel ocupado, pois significa reconhecimento do seu direito à propriedade. Desta forma, entre eles predomina a noção de que apenas pagando-os seriam considerados cidadãos urbanos e com direito de habitar o espaço. Há uma forma de habitar a cidade que é vista como a correta, enquanto outras formas baseadas no direito humano e social à moradia são consideradas impróprias.

Henri Lefebvre (2001) afirmou que o habitar era uma atividade social, mas que os habitantes perderam o controle sobre a urbanização quando esta começou a seguir os objetivos da racionalidade econômica. O autor defende novas vivências urbanas que adiem ou detenham

⁹ Em uma mesa promovida pela Semana Acadêmica do Campo de Políticas Públicas da UFRGS, organizada pelo CAPP e o CAAPS, denominada *Lar (nada) doce lar: perspectivas sobre o acesso à moradia no Brasil*, realizada em outubro de 2019

os planos de desenvolvimento capitalista, influenciando, assim, movimentos de ocupação que se apropriam de espaços vazios e espaços públicos para dar-lhes novos usos. Em sua visão, a classe operária seria a única capaz de promover mudanças, ao rejeitar o projeto de cidade das classes dominantes e dar início à uma revolução urbana, pois é ela que sofre um processo de expulsão dos centros urbanos. Lefebvre não defende apenas o direito à moradia nas cidades, mas à vida urbana e aos espaços públicos.

É importante destacar que o centro de uma cidade como Porto Alegre não é apenas de Porto Alegre, capital do Estado. Ele também é o centro de uma cidade com influência internacional em uma abordagem multiescalar, cerne de fluxos e relações sociais e econômicas, onde há circulação de todas as classes. O centro é um local de referência, sendo espaço de lazer, cultura, trabalho e acessibilidade aos serviços públicos. Desta forma, o direito à cidade implica também no direito ao centro.

3.1.2 Desigualdade urbana

Assim como os países se desenvolvem de forma desigual em seu território, com regiões consideradas mais avançadas em termos sociais e econômicos do que outras, há uma grande desigualdade presente dentro de uma única cidade. O que muda é a escala.

Segundo Bourdieu (2008), as estruturas do espaço social se transpõem no espaço físico de forma a reproduzir desigualdades sociais de ordem de gênero, raça e classe nas estruturas urbanas. Isto produz uma naturalização da segregação e da divisão geográfica entre as classes sociais. Nesta concepção, é visto como inerente e imutável à realidade socioeconômica que os pobres morem na periferia e os ricos, no centro. As classes socioeconômicas são tidas como entidades geográficas naturais.

No Brasil, a urbanização não ocorreu de forma planejada. Da 2ª guerra mundial aos anos 1980, a população, antes dispersa nas áreas rurais, concentrou-se com o crescimento acelerado e caótico das grandes metrópoles (SANTOS, 2013). Segundo Maricato (2001), em 1940 residiam cerca de 18,8 milhões de habitantes nas cidades; em 2000, esse número subiu para 138 milhões. A modernização e a expansão da infraestrutura urbana existente não comportaram tal aumento no número de habitantes. Como resultado: “a concentração da pobreza é urbana” (MARICATO, 2001, p.22). A maioria dos serviços urbanos de saúde, lazer, instituições governamentais, entre outros, se localizava no centro, então essa era uma área privilegiada onde aqueles com maior poder aquisitivo procuravam habitar. As cidades expandiram-se geograficamente, em suas periferias surgiram favelas, vilas e outras ocupações precárias e

carentes de saneamento básico. O deslocamento e a falta de acesso aos serviços, ao abastecimento e à infraestrutura urbana acentuou as desigualdades socioeconômicas existentes.

Ao longo dos anos, houve sucessivas gentrificações nos grandes centros urbanos brasileiros. Gentrificação é um termo utilizado quando a revitalização de uma região gera um aumento no custo de vida que acaba expulsando os moradores originais, que, portanto, não são beneficiados com as reformas (SMITH, 1996). É importante pensar a gentrificação nas regiões centrais das cidades brasileiras como um rompimento e subsequente criação de vínculos e redes ligados ao pertencimento, não apenas como uma questão imobiliária ou econômica. As pessoas que vivem em um espaço criam uma relação para com ele, e o mesmo ocorre com as que as substituírem neste processo. “Como resultado, esse processo de gentrificação reforça a equação da diferença de classe e da separação física” (SENNETT, 2018, p.160).

A segregação residencial socioeconômica na América Latina é um conceito técnico que não abrange a realidade das pessoas pobres. A questão da segregação independe da proximidade ao centro da cidade, mas de sua mobilidade, ou melhor, da falta dela. As classes altas dispõem de facilidade no deslocamento, tendo acessibilidade a diferentes meios de transporte. As classes baixas, por outro lado, dependem do transporte público, estando sujeitas a sua frequência e a seus trajetos. Desta forma, não existe a mesma conotação entre os termos “subúrbio” e “periferia”, pois as pessoas que habitam o subúrbio, em condomínios residenciais de alto nível, são mais incluídas à cidade por terem mobilidade, pois possuem acesso fácil a veículos que permitem seu deslocamento, enquanto as da periferia têm poucas opções de transporte, sendo, portanto, mais excluídas.

Ainda em relação ao deslocamento no espaço urbano, é preciso ressaltar a questão de gênero, raça e orientação sexual, pois as mulheres, as pessoas não-brancas e as pessoas que divergem do heteronormativo podem sofrer dificuldades ao se movimentar pela cidade. As mulheres sofrem muito com assédio, principalmente, e estão mais vulneráveis a todo tipo de agressão no espaço e transporte público. As pessoas não brancas são alvo de inúmeros preconceitos e correm o risco de sofrerem violência de alguma ordem. As pessoas cuja aparência ou comportamento divergem do padrão heterossexual e de gênero, como casais homossexuais e homens afeminados, também podem ser vítimas de várias formas de violência, inclusive física. Diante desta situação, as minorias sofrem limitações no acesso à cidade, restando-lhes uma certa imobilidade. As pessoas com deficiência também podem ter acesso restrito aos espaços urbanos, mas por razões diferentes: a maioria das cidades não foi planejada com acessibilidade.

Para David Harvey (2006), a busca da dominação por parte da burguesia manifesta-se em uma disputa pelo espaço. A forma como as cidades se expandem está associada à ação do capital imobiliário, e o poder público atua na reprodução desse capital favorecendo a consolidação de formas hierárquicas de ocupação do solo. De acordo com Maricato (2001), o planejamento urbano só foi aplicado em determinadas regiões das cidades brasileiras, consideradas como cidade legal e formal, contribuindo para com o caráter excludente e desigual das cidades e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo.

A violência e a insegurança crescentes nas metrópoles fizeram com que as classes médias e altas urbanas buscassem novas formas de habitar a cidade, de modo que se reduzissem as possibilidades de encontros com grupos sociais marginalizados. O mercado imobiliário atendeu a essa demanda com a disseminação de condomínios horizontais fechados em bairros afastados do centro. Esse modelo de urbanização foi vendido sob o slogan de segurança, exclusividade e autossuficiência, com serviços, como quadra de esportes, academia, farmácia, restaurante e estética sendo disponibilizados para os residentes desses condomínios (LÔRO, 2018). Na Zona Sul de Porto Alegre há empreendimentos nesses conformes, tal como o condomínio TerraVille, descrito como “praticamente uma cidade” pela extensão do terreno e a diversidade de serviços ofertados.

As formas como nos referimos às diferentes localidades nas cidades são repletas de significado. Atentar-se à gramática do urbano é essencial para não cairmos em lugares-comuns. Denominar os condomínios de classe alta como ‘subúrbios’ e as favelas como ‘periferias’ expressa o caráter discricionário desses termos. Ambos denominam regiões residenciais longe do centro, mas o uso dessas duas denominações utiliza as classes sociais de seus habitantes como critério de classificação e as caracteriza com qualidades diametralmente opostas, não apenas em termos de equipamentos e infraestrutura urbana. As pessoas que habitam os ‘subúrbios’ não sofrem a estigmatização das que vivem em ‘periferias’. A vulnerabilidade social é fortemente ligada ao território, pois onde se vive implica em onde se está na escala social, afetando como outros nos veem e até as chances de se conseguir um emprego. A periferia não é uma localização geográfica; é onde certas pessoas estão. Estes termos, quando usados no planejamento urbano, podem produzir modelos segregatórios de cidade, cuja divisão do território em setores específicos exclui grupos que não são considerados merecedores de estarem nesses espaços.

Devido à região central da cidade ser um local de encontro entre as diversas classes sociais, aparecem cada vez mais as ‘novas centralidades’; sua motivação é similar à que levou a criação dos condomínios suburbanos, contudo seu surgimento é mais orgânico à dinâmica das

idades. Harvey (2006) as caracteriza como regiões abastadas de alta circulação e importância urbana que não se encontram em áreas tradicionalmente centrais. Em Porto Alegre, a região que possui como núcleo os bairros Petrópolis e Bela Vista pode ser considerada uma nova centralidade para as classes mais ricas, conquanto o Centro Histórico ainda abrigue parcela importante de serviços e equipamentos urbanos (FAGUNDES, 2011).

O preconceito geográfico está muito ligado ao racismo. No Brasil, a etnia negra e parda é vinculada a baixas condições econômicas, conformando um racismo de classe. Em verdade, essa associação ocorre devido a uma multitude de fatores históricos datados desde a escravidão, disseminadora até hoje de preconceitos responsáveis pelo menor acesso aos direitos fundamentais e pela menor oferta de oportunidades a esta população. Não é por acaso que a periferia brasileira seja majoritariamente não-branca. De acordo com Wacquant (2001), a estigmatização do território leva à negação de uma identidade coletiva a esses moradores discriminados, dificultando a organização de lutas por direitos. A falta de infraestrutura e serviços básicos como saúde e educação nestas regiões apenas dificulta ainda mais a entrada destas pessoas no mercado de trabalho formal e alimenta preconceitos étnico-raciais.

A desigualdade socioeconômica urbana é inata à formação das cidades brasileiras, contudo ela não é imutável. É possível reduzir essas disparidades através de políticas urbanas includentes que fomentem a construção de identidades sociais e que forneçam serviços essenciais para a boa qualidade de vida de toda a população.

3.1.3 Planejamento urbano para quem?

Ao pensar na cidade, o imaginário popular tende a visualizar um horizonte de prédios com as janelas iluminadas. À distância, é fácil esquecer que estas edificações e outros espaços urbanos estão constantemente ocupados por pessoas. Jan Gehl (2013), assim como Lefebvre, acredita que o planejamento urbano deve focar na promoção de apropriação do espaço público; seja como lugar de encontro, oportunidade de lazer ou terreno para caminhada. “Primeiro, nós moldamos as cidades - então, elas nos moldam”, afirma Gehl (2013, p.8), enfatizando a importância da cidade como meio para a sociabilidade. Segundo ela, as ruas existem para serem transitadas e não como parte de uma paisagem urbana incólume.

O planejamento urbano é importante por facilitar o deslocamento na cidade e torná-la um lugar melhor para viver, quando considera as necessidades das diversas classes sociais. Por outro lado, pode assumir um caráter segregatório se atuar apenas em prol de interesses do mercado imobiliário.

Há aqueles que creem em um planejamento urbano esteticamente organizado, com divisões entre os bairros residenciais, comerciais e industriais, por exemplo, mas nas cidades vivem pessoas e elas precisam de soluções práticas para o seu cotidiano que não impliquem em grandes deslocamentos para trabalhar ou satisfazer suas necessidades.

Ao citar as grandes reformas urbanas de Haussmann em Paris, Harvey (2015) acreditava que elas haviam criado um novo estilo de vida parisiense. As grandes alamedas incentivaram o caminhar pela cidade, os encontros em cafeterias e as compras. A forma como a cidade foi projetada define o modo de vida que seus habitantes terão: segurança e calçadas largas favorecem o caminhar pelas ruas, enquanto avenidas espaçosas podem abarcar o trânsito de muitos carros. O contrário, entretanto, também é verdadeiro, pois as pessoas se apropriam dos espaços da forma que julgam conveniente, com novas interpretações de uso. A cidade pode ser elaborada de forma segregatória e dura, uma selva de concreto batido, mas seus habitantes ressignificarão os espaços da forma que lhes fizer sentido. As paredes nuas são cobertas de grafite, uma praça pública pode ser palco de uma festa eletrônica e, onde não há caminho, a grama fica marcada. As intenções originais dos arquitetos urbanos vão de encontro com a rotina diária daqueles que precisam conviver com suas criações.

Ao discorrer sobre a cidade, é fácil esquecer a dimensão humana. Debates arquitetônicos e urbanísticos focam tanto em projetos de embelezamento das cidades, em torná-la um ideal de organização com grandes construções, que frequentemente deixam de lado a preocupação com seus habitantes. Um exemplo é Chicago, nos Estados Unidos, cuja localização às margens do lago Michigan a tornou popularmente conhecida como “a cidade dos ventos”. Seu apelido seria mais positivo caso seus planejadores tivessem adotado ruas tortuosas como forma de proteção contra o frio ao invés de uma malha geométrica implacável (SENNETT, 2018).

Destaca-se, então, a importância de entender as demandas e as necessidades da população da cidade a ser planejada. Apesar de cada população compartilhar das mesmas necessidades básicas que o resto do mundo, elas são únicas em suas particularidades e desejos. As demandas também variam de acordo com critérios raciais, socioeconômicos e geográficos. A falta desta noção acarreta a construção de conjuntos habitacionais indesejados, como mostra Jacobs (2011), evidenciando que apenas dinheiro não é suficiente para reduzir o déficit habitacional.

A construção de habitações de interesse social no Brasil se deu principalmente às margens das cidades através da justificativa do valor mais baixo da terra, com o intuito de impulsionar a indústria da construção civil que foi um grande motor da economia brasileira por muitos anos. O problema destas construções afastadas foi a falta de infraestrutura e o maior

deslocamento até os centros urbanos, tornado mais longo e mais caro, dificultando a obtenção de emprego e o acesso a serviços básicos. O Programa Minha Casa Minha Vida é um exemplo deste tipo de política habitacional e, ainda, não apresentou melhora no déficit habitacional brasileiro, cujo maior componente persiste a ser o ônus excessivo do aluguel (ANTUNES, 2019). Acrescenta-se que esses conjuntos habitacionais sofrem problemas generalizados: quando um certo problema se inicia em um prédio, como tráfico de drogas, os outros ao redor tendem a reproduzi-lo “como uma praga” (SENNETT, 2018, p.56).

A teoria de Schumpeter (1997) sobre destruição criativa relaciona-se perfeitamente com o planejamento urbano em uma área já construída, onde a “violência é necessária para construir o novo mundo urbano sob os escombros do antigo” (HARVEY, 2014, p.50). Não há nada de errado em revitalizações, exceto que aqueles que mais sofrem com estas reformas costumam ser “os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político” (HARVEY, 2014, p.50), expulsos dos seus lares para se realocarem onde for possível, seja pelo aumento do custo de vida ou pela remoção direta. Neste caso, a revitalização torna-se gentrificação, destruindo bairros inteiros para que pessoas mais ricas morem ali. As exceções confirmam a regra. Um caso excepcional de revitalização foi o da Vila Planetário, em Porto Alegre, em que houve a regularização fundiária e a construção de novas moradias no exato lugar das anteriores, respeitando as redes de sociabilidade existentes na comunidade.

O cenário brasileiro espelha o de outros países, como ilustrado por Magalhães (2019) em seu estudo sobre a remoção de favelas no Rio de Janeiro: é um processo que costuma ocorrer em um contexto extremamente violento, agredindo também mentalmente e simbolicamente os moradores. Eles são compelidos a saírem de suas moradias, muitas vezes sem restituição financeira ou perspectiva. Em seu lugar, planejam-se construções novas, frequentemente condomínios de luxo. Os processos de “destruição criativa implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade” (HARVEY, 2014, p.59), pois “quando um cortiço está em vias de ser derrubado, quando uma cidade antiga está sendo remodelada ou uma nova cidade planejada, as reivindicações individuais devem estar subordinadas à planificação mais ampla do progresso social” (MARSHALL, 1967, p.97).

Esse também é o motor por trás da ‘maquiagem urbana’ que ocorre nas cidades sede de megaeventos, quando se tornam ‘cidades de exceção’. O termo é usado por Vainer (2016) para descrever o fenômeno de flexibilização de leis e regulamentos em grandes obras e edifícios urbanos para que sejam construídos rapidamente, embelezando a cidade a tempo dos que a visitarão pelo megaevento poderem apreciá-la. Esse fenômeno tem a tendência de desconsiderar

o sofrimento que remoções e realocações impõem aos moradores de rua e outros grupos sociais tidos como indesejáveis.

De acordo com Milton Santos (2013), as cidades se expandem caoticamente com vazios urbanos, pois a redistribuição social não é um objetivo fundamental. O planejamento público urbano frequentemente está a serviço do capital, sob a lógica dos interesses capitalistas e da especulação imobiliária. Isto se demonstra com a construção de estradas que conduzam às indústrias, a facilitação do deslocamento urbano pela ampliação de ruas, a maior segurança dos agentes da força pública ao redor de empreendimentos de alto valor financeiro, as isenções tarifárias, entre outros incentivos diretos e indiretos ao mercado privado. Do outro lado, temos “as imensas periferias sem água, luz ou esgoto” como “evidências claras desta política discriminatória por parte do poder público” (ROLNIK, 1995, p.42).

Otília Arantes (2000) critica a ideia da cidade-empresa, quando há comunhão de interesses entre planejadores urbanos e empresários, pois essa configura uma contaminação fatal que leva a um pensamento único das cidades. Dada a necessidade de revitalizações urbanas, entretanto, é preciso questionar de que forma são feitas; em favor e em detrimento de quem. Os conceitos de revitalização e gentrificação se confundem, porque é difícil realizar renovações sem deslocar aqueles que atualmente residem no local. Ademais, a lei urbanística se correlaciona com o mercado imobiliário, não permitindo que haja financiamento disponível para imóveis ilegais e dificultando o acesso da população pobre à moradia (MARICATO, 2002).

Lefebvre (2001) defendeu a realização de projetos urbanos utópicos. Ao invés de reformas graduais pela cidade, o autor acreditava em um pensamento macro que abarcasse bairros inteiros e reinventasse o habitar urbano. A cidade planejada não necessariamente seria esteticamente organizada e segregada, como critica Beatriz Sarlo (2014), já que os prédios e obras arquitetônicas escondem as pessoas, seu cotidiano e sua vivência, mas seria adequada às demandas populacionais e poderia proporcionar maior equidade às diferentes classes sociais.

Se, por um lado, existe a predominância de uma visão negativa do pobre que mora na periferia e uma mais negativa ainda das pessoas em situação de rua, por outro lado, a ação coletiva desses grupos vem disputando com tais imagens, defendendo a noção do direito social universal à moradia digna, independentemente da propriedade mercantil da casa própria. Movimentos políticos urbanos como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), por exemplo, são muito ativos na disputa sobre as imagens da cidade e dos diferentes grupos que a habitam.

Há muitas concepções sobre as formas de habitar e vivenciar as cidades. Desta forma, conhecer as diferentes ideias de cidade proporciona uma visão mais abrangente sobre o urbano.

3.2 DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA

Este subcapítulo apresenta, primeiro, os conceitos gerais relacionados à construção social de beneficiários inserida em um *policy design*¹⁰; em seguida, demonstra a aplicação desses conceitos teóricos, de forma mais específica, ao PMP. Por fim, há uma breve exposição sobre as motivações das pessoas em situação de rua em relação a sua ida e permanência na rua.

3.2.1 Conceitos básicos de construção social

As leis e normas não escritas que regem a nossa sociedade são uma construção social, assim como o dinheiro, o gênero e o casamento. Isso não as torna menos reais, pois elas produzem grandes consequências na vida das pessoas. O conceito de construção social significa que algo é criado e reforçado socialmente. Construções sociais incluem imagens, estereótipos e a atribuição de valores a objetos, pessoas e eventos, que variam de acordo com a cultura e a sociedade. Existem construções sociais baseadas em diferentes sistemas de crenças e valores e nenhuma delas será compartilhada por todo mundo. Apesar disso, é frequente que uma construção social seja tão hegemônica que acabe sendo tida como algo natural, absoluto e verdadeiro (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

“As elites das diferentes sociedades (...) tendem com frequência a ‘naturalizar’ as desigualdades”, por exemplo, colocando esta construção social como a única estrutura socioeconômica concebível e que “não pode ser substancialmente alterada sem que ocorram inúmeras tragédias. Já a experiência histórica demonstra o contrário” (PIKETTY, 2020, p. 17). É possível modificar, expandir ou eliminar uma construção social se ela causa algum mal ou se não representa de forma precisa nem ajuda as pessoas. Afinal, as “ideias e ideologias contam na história. Elas permitem permanentemente imaginar e estruturar mundos novos e sociedades diferentes” (PIKETTY, 2020, p. 17).

Toda política pública tem uma estrutura normativa formal, também conhecida como desenho institucional da política ou, em inglês, *policy design*. No desenho institucional, a política pública é descrita extensivamente. Ele inclui a definição de seu público-alvo, os benefícios ou encargos que ele receberá, objetivos a serem atingidos ou problemas a serem

¹⁰ Desenho institucional de uma política pública, em inglês.

resolvidos, os instrumentos a serem utilizados para mudar o comportamento, justificativas que legitimem a política e logicamente conectem as causas aos resultados pretendidos, regras para inclusão ou exclusão e a estrutura da implementação, entre outros aspectos (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). Idealmente, o desenho também incluiria instruções para uma futura avaliação desta política.

Um *policy design* será baseado em construções sociais que influenciarão na seleção de instrumentos, nas estratégias de implementação, na definição de seu público-alvo, na interpretação de suas necessidades ou interesses e do que motiva seu comportamento; e que darão legitimidade a estas escolhas políticas. As construções sociais presentes em uma política pública são absorvidas pelos cidadãos, afetando suas visões do mundo e de si mesmos e suas participações políticas (INGRAM; SCHNEIDER, 1993).

As políticas públicas têm uma razão de ser, além de cumprir seus objetivos: mudar a realidade social. Isto abrange, mas não está limitado a incentivar, restringir ou modificar comportamentos. Nem sempre isso representa uma maior qualidade de vida para seus beneficiários, pois algumas políticas públicas podem reproduzir e acentuar padrões estruturados de dominação. Uma política pública tem uma construção social, ou percepções sociais e expectativas socialmente aceitas, internalizadas. Torna-se importante conhecer a construção social do público-alvo incorporada no desenho institucional para entender por que algumas políticas públicas tem um efeito tão positivo na sociedade, enquanto outras fracassam em resolver problemas públicos graves, perpetuam injustiças e produzem cidadanias desiguais (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). O conjunto de regras ou expectativas que constituem uma política pública em seu desenho institucional pode contribuir para desconstruir ou acentuar processos de desigualdade social (MELLO; MARQUES, 2019), preconceitos, sensações de impotência, cidadania passiva, falta de autoestima, comportamentos autodestrutivos, entre outros. As construções sociais podem não corresponder à realidade e são passíveis de estigmatizar as pessoas a que elas se referem (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

A construção social se manifesta na classificação de pessoas sendo mais ou menos merecedoras (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). Para as estadunidenses Ingram e Schneider (1993), essa classificação se daria de acordo com o Quadro 2 abaixo, em que uma construção social positiva, indicando merecimento, e alto poder político formariam o grupo de favorecidos, como empresários e veteranos de guerra; uma construção social negativa, indicando não merecimento, e alto poder político formariam o grupo de opositores, como elites culturais e grandes sindicatos; uma construção social positiva e baixo poder político formariam

o grupo de dependentes, como mães e crianças; e uma construção social negativa e baixo poder político formariam o grupo de divergentes, como criminosos e usuários de drogas.

Quadro 2: Classificações do público-alvo de acordo com poder político e merecimento

		CONSTRUÇÃO SOCIAL	
		POSITIVA	NEGATIVA
PODER POLÍTICO	ALTO	FAVORECIDOS	OPOSITORES
	BAIXO	DEPENDENTES	DIVERGENTES

Fonte: INGRAM; SCHNEIDER, 1993, em tradução nossa

Essa classificação pode ser informal, sendo aplicada apenas na implementação através do poder discricionário dos agentes a nível de rua, ou pode ser prevista no desenho institucional de uma política pública, de forma implícita ou explícita. As políticas públicas podem ter efeitos inclusivos ou excludentes, diminuindo ou reforçando a desigualdade social (DUBOIS, 2019). O posicionamento que uma pessoa receberia nessa classificação determinaria se ela seria aceita como beneficiária da política pública. Caso não seja considerada merecedora, ela pode não receber o benefício ou sofrer maiores dificuldades no acesso a ele.

A burocracia de nível de rua tem sido muito discutida recentemente por sua capacidade de reproduzir desigualdades sociais na sua implementação, revelando preconceitos e julgamentos morais ao interpretar regulamentos e normas de forma mais rígida para aqueles que consideram menos merecedores, por exemplo. Há casos, entretanto, em que o desenho institucional da política pública é formulado de tal modo que submete a burocracia de nível de rua a realizar ações que os formuladores do desenho desejam, mas não expressam oficialmente, conhecido como truque de implementação¹¹ (DUBOIS, 2019). O truque de implementação pode ocorrer usando uma política de fachada quando é instituída uma política de caráter social que não pode ser plenamente implementada devido a restrições ou falta de recursos (também conhecida coloquialmente como ‘política para inglês ver’) (DUBOIS, 2019); ou por meio da ideia de quadros, o que implica como os formuladores de políticas públicas enquadrar-nas para que sejam politicamente aceitáveis (CAMPBELL, 2002).

Enquadrada, a política pode ter uma razão de ser que interessa a certos grupos da sociedade, mas que é oculta por outra justificativa que seja amplamente aceita. Essa é a preocupação de alguns movimentos sociais em relação a certas políticas de caráter higienista e normativo, por exemplo, que são divulgadas (enquadradas) como benéficas à vida das pessoas.

Desenhos institucionais, por serem baseados em construções sociais positivas ou negativas, que acentuam ou diminuem a classificação de merecimento entre as pessoas, podem

¹¹ *Implementation trick*, em inglês

ter grandes consequências sociais e políticas. A visão sobre um grupo de pessoas incorporada em uma política pública tem um impacto maior do que apenas o seu benefício direto, ao influenciar a reputação social, a opinião pública, a construção social do público-alvo, a distribuição dos recursos de poder político, a legitimidade dos sistemas de conhecimento e como os segmentos da população-alvo veem seu relacionamento com o governo. Esta influência é reconhecida, porquanto grande parte da movimentação política pertinente à formação de agenda e à formulação do desenho institucional de uma política pública é dedicada à especificação do público-alvo e o tipo de imagem que pode ser criado para ele. Deste modo, as políticas públicas afetam os processos políticos (INGRAM; SCHNEIDER, 1993; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; LOWI, 1972, p.299).

Em contrapartida, apesar de usualmente os desenhos institucionais de políticas públicas reproduzirem a cultura institucional dominante, relações de poder e construções sociais, eles também podem introduzir mudanças. As políticas públicas criam agrupamentos inéditos e lhes concedem um significado social, processo que pode diminuir a desigualdade socioeconômica e encorajar uma cidadania mais ativa (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

3.2.2 Construção social da população em situação de rua

A linguagem e os simbolismos da burocracia política criam crenças problemáticas que fazem com que a população aceite a pobreza e a desigualdade crônica. Desta forma, “as políticas públicas influenciam o que [as pessoas] querem, o que elas temem, o que elas consideram possível e até quem elas são” (EDELMAN, 1964, p. 20, tradução nossa).

A problemática aqui estudada não é se a construção social da população em situação de rua usada como base no PMP corresponde à realidade, mas como ela afeta a realidade. A construção social da população em situação de rua incluída no desenho institucional do Programa Moradia, que essa dissertação se propõe a analisar, é interessante de estudar porque ela influencia tanto na autoimagem da população em situação de rua quanto na percepção da sociedade em geral sobre essa população.

Segundo Gehlen et al., a “população [em situação de rua] é considerada vulnerável ou em situação de risco”, porém esses conceitos podem ser repensados, já que “esta classificação, baseada em pressupostos estabelecidos externamente a ela, emerge em sua origem carregada de preconceitos que justificariam algumas políticas ou posturas” (GEHLEN et al, 2017, p.19). As políticas assim justificadas seriam as de cunho assistencialista, que mantem seus beneficiários na mesma condição, sem promover mudanças sociais (GEHLEN et al., 2017). A

transitoriedade imposta aos serviços de acolhimento e hospedagem é um exemplo recorrente, porque dificulta a estabilização das pessoas em situação de rua e sua reinserção na sociedade.

Para desenvolver uma caracterização do público-alvo a ser incluída na política pública, os formuladores se baseiam nos estereótipos que eles mesmos possuem e na visão que acreditam prevalecer na maior parte da sociedade. Debates políticos posteriores podem fazer com que se divida um grupo particular entre aqueles que são merecedores e aqueles que não o são (INGRAM; SCHNEIDER, 1993).

Em uma sociedade democrática, são complicadas estas classificações. Claus Offe, ao discutir a crise do Estado de Bem-estar Social, de caráter universalista, conclui que a crise advém de uma perda do sentimento de coletividade. Segundo ele, as sociedades plurais haviam se dividido entre “nós” (cidadãos morais e merecedores) e “eles” (periféricos, minorias, não-merecedores) e, portanto, não faria sentido arcar com políticas públicas para todos se nem todos mereceriam ser delas beneficiários (OFFE, 1989).

Quando o público-alvo não possui poder político significativo, torna-se difícil alocar recursos públicos a eles. Nesse caso, as políticas podem ser apenas simbólicas, sem ter uma implementação efetiva. Podem ser deixadas para níveis mais baixos do governo ou repassadas para o setor privado. O público-alvo possui pouco controle sobre o desenho institucional (INGRAM; SCHNEIDER, 1993). No caso do PMP, houve um repasse da responsabilidade para o setor privado, assim seu funcionamento depende de proprietários de imóveis aderirem ao programa.

Alguns elementos do desenho institucional, especialmente os instrumentos da política e sua lógica de funcionamento, variam de acordo com a construção social e o poder político do grupo do público-alvo. Aos grupos que são construídos como merecedores e inteligentes, os instrumentos utilizados valorizarão suas capacidades e seu poder de agência (INGRAM; SCHNEIDER, 1993). Nesse caso, um exemplo de instrumento seria a transferência direta de renda, porque há um entendimento de que esse grupo merece recebê-la e que saberá fazer as melhores escolhas para si em relação a como o dinheiro será gasto. Aos grupos considerados dependentes e divergentes, entretanto, os instrumentos utilizados serão mais rígidos, com menor liberdade de agência, e será usual a necessidade de comprovação de elegibilidade ao benefício (INGRAM; SCHNEIDER, 1993). Esses requerimentos de elegibilidade podem envolver rótulos e estigmas, como, por exemplo, documentos provando uma carência de renda. Os recursos frequentemente serão disponibilizados de forma indireta ao grupo, por meio do pagamento direto ao prestador do serviço que eles irão usufruir, na forma de bens previamente definidos, como uma cesta básica, entre outros.

Além disso, grupos considerados dependentes usualmente não serão encorajados ou receberão apoio para desenvolverem suas próprias soluções, mas precisarão depender de instituições públicas que os auxiliem. O instrumento de autoridade, definido como dar permissão, proibir uma ação ou requerer uma ação, também será mais presente em grupos de baixo poder político. Especialmente no caso de grupos considerados divergentes, o instrumento de autoridade terá foco em controlar e modificar o comportamento da pessoa ao invés de atacar as causas estruturais do problema, com consequências duras caso a pessoa não se atenha às regras estabelecidas (INGRAM; SCHNEIDER, 1993).

O PMP disponibiliza o pagamento do aluguel diretamente ao locador do imóvel ao invés de transferir o recurso para o beneficiário. Caso o beneficiário não siga as regras com as quais concordou ao assinar o Plano de Cuidados Comuns, ele pode ser desligado do programa e perder o direito ao imóvel. Desta forma, percebe-se que a população em situação de rua tida como público-alvo do PMP é considerada um grupo de construção social ambivalente, apresentando características tanto dos grupos dependentes quanto dos divergentes, e de baixo poder político, de acordo com as classificações de Ingram e Schneider (1993).

Essa construção social incorporada na política pública informa ao público-alvo seu status como cidadão e como ele será visto e tratado pelo governo. Estas informações são internalizadas para gerar uma concepção de cidadania que influencia a orientação e participação política desse público-alvo. A política pública ensina a que tipo de grupo esse público-alvo pertence, o que eles merecem receber do governo e o que é esperado deles. Destarte, a população em situação de rua pode aprender que é ruim, desamparada ou carente; que seus problemas não são de interesse público, mas sim sua própria responsabilidade (ou do setor privado); que o governo deve tratá-la com pena ou desrespeito; e que ela mesma precisa correr atrás para obter o auxílio de instituições públicas. Como resultado, essa percepção pode gerar descrédito em relação ao governo ser justo ou efetivo, tornando a participação política e a mobilização social irrelevantes, pois o jogo político seria inerentemente corrupto e já teria sido conquistado por aqueles que estão no poder. A população em situação de rua pode descobrir que não é vista nem tratada como ‘sujeito’ pelo governo, com agência, voz e importância; e sim como ‘objeto’, que precisa esperar pacientemente na fila até receber o que os outros querem que ele tenha (INGRAM; SCHNEIDER, 1993).

Quando se tem uma definição de população em situação de rua que a coloca como responsável por sua atual condição de vulnerabilidade social, você exime o Estado do seu papel para que esta situação acontecesse – seja na falta de atendimento à saúde mental ou na falta de assistência em relação ao desemprego e à qualificação profissional. Esta é uma construção

social que permeia a visão tanto do público em geral, quanto da própria população em situação de rua. A política pública passa uma mensagem sobre o que o governo deve fazer para resolver esse problema social (INGRAM; SCHNEIDER, 1993).

Há uma tendência de responsabilização individual nas políticas públicas para beneficiários considerados divergentes, uma economia moral em que a pessoa é culpabilizada pelos seus problemas. Isso se apresenta em políticas nas quais a pessoa precisa demonstrar uma certa ‘força de vontade’ para poder receber seu benefício, por exemplo, um esforço de procura ativa por emprego. Essas políticas públicas visam regular o comportamento das populações alvo (DUBOIS, 2019). Desta forma, a política pública passa a mensagem de que não apenas a pessoa é responsável por estar naquela situação, como também de que ela é que precisa se virar para sair dela. Os benefícios governamentais seriam apenas para quando a pessoa já tivesse solucionado, sozinha, vários dos seus problemas.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal, trouxe a ideia de produzir novos sujeitos, de transformar uma pessoa sem casa, vivendo de forma precária, para uma pessoa com casa, parte integral de nossa sociedade, relacionando ‘ter uma casa’ com ‘ser cidadão’. Da mesma forma, o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), do qual o PMP faz parte, traz a ideia de que a situação de rua é algo a ser superado, como se a pessoa fosse responsável por sua situação e que ela precisaria sair dela e seguir em frente.

O nome desta política pública foi criticado por pessoas ligados ao Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) justamente pela atribuição negativa da situação de rua, o que estigmatiza aqueles que nela se encontram. Esta crítica foi proferida por trabalhadores do CAPS e por pessoas em situação de rua durante um encontro realizado em maio de 2019, intitulado *Análise das mudanças nas políticas públicas: um olhar da rua*. O encontro fez parte de um curso presencial entre maio e junho de 2019 denominado *O controle social de olho na equidade para a população em situação de rua*. Ele foi uma das iniciativas provenientes de um projeto de capacitação para trabalhadores, usuários e gestores dos sistemas SUS e SUAS que visam à atenção integral à saúde para a população em situação de rua, promovido por uma parceria entre o Ministério da Saúde e a UFRGS.

A linguagem da política, ou seja, as palavras utilizadas em sua apresentação e em seu desenho institucional, influencia em como as pessoas acreditam que aquele problema social será lidado (EDELMAN, 1964). Se a política pública parece muito boa no papel, parecendo ter um caráter compreensivo e abrangente de acordo com a crença da população em geral sobre aquele público-alvo, a população irá acreditar no seu sucesso ao ser anunciada (CAMPBELL, 2002). Um temor mencionado no encontro de 2019, acima citado, era de que, quando as ruas

centrais fossem ‘higienizadas’ da população em situação de rua, como previsto no eixo de Revitalização do Espaço Urbano do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, não se pensaria duas vezes que isso se devesse a essa população estar domiciliada. Enquanto, na verdade, a população em situação de rua estaria sofrendo processos de deslocamento compulsórios para bairros periféricos, pois a política traria apenas uma solução paliativa e com poucas vagas efetivas de moradia.

As construções sociais afetam o grupo de pessoas que elas buscam retratar. Elas também afetam a forma como o público em geral vê esse grupo. Dessa forma, as políticas públicas nem sempre tem a função de resolver ou amenizar um problema social, mas sim moldar a forma que as pessoas pensam sobre ele.

Ao longo da história das políticas públicas voltadas à população em situação de rua no Brasil, a imagem deste público-alvo não se alterou profundamente. O grupo é usualmente tratado de acordo com um estereótipo caricato de alcoólatra, perigoso e responsável pela sua condição de rua. As pesquisas recentes, como o censo de 2016, retratam uma realidade diferente, de um grupo heterogêneo que sofre com a falta de oportunidades e que está em uma situação de alta vulnerabilidade (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). As políticas públicas que se utilizam de uma construção social antiquada acabam perpetuando esses estereótipos no imaginário coletivo da população.

Desta forma, a importância de políticas públicas se basearem em construções sociais positivas e condizentes com a realidade se dá não apenas pela maior possibilidade de sucesso em sua implementação, como também pela alteração na percepção da população sobre aquele grupo, diminuindo preconceitos e contribuindo para uma sociedade mais igualitária.

3.2.3 Análise dos motivos de ida e permanência na situação de rua

Para uma política pública ser bem-sucedida, é importante que ela trate as causas do problema social que ela busca resolver. Caso contrário, ela irá oferecer apenas uma solução paliativa. Nesta seção, apresentamos as razões que as pessoas em situação de rua em Porto Alegre apontam para terem ido para a rua, de acordo com a pesquisa de 2016 (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

Os motivos para as pessoas irem para as ruas são variados. Não existe uma única motivação, mas as pessoas em situação de rua elaboram explicações tanto para si quanto para os outros e elas são incorporadas à sua identidade. De forma sucinta, segundo a pesquisa de 2016, 12,5% delas apontou como motivação os maus tratos na família (violência), 10% por

separação ou decepção amorosa, 7,4% por causa da morte de um familiar e 5,8% disseram não se sentir bem na família ou não ter família, entre outras respostas. As relações familiares predominam nas motivações apresentadas: 32,5% dos entrevistados indicaram o conflito em seus núcleos familiares e vínculos amorosos como motivação para ir à rua (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Se considerarmos que a dependência de substâncias psicoativas tem origem na dor emocional (MATÉ, 2018), que pode inclusive ter se originado de uma instabilidade familiar, podemos somar os 24,9% que apontaram como motivação o uso que faziam de substâncias psicoativas, como álcool e drogas, e dizer que mais da metade das pessoas em situação de rua foram levadas a tal por motivações vinculadas ao emocional. A situação de rua é uma consequência de problemas sociais mais profundos.

A pesquisa de 2016 revela, ainda, que 38,9% dos entrevistados afirmam não ter contato com familiares que não se encontram em situação de rua há mais de 5 anos. Sobre as razões apontadas das dificuldades de manter laços com a família, 26,7% apontam motivos como transporte e distância, enquanto 29% afirmam ter problemas de relacionamento com ela, 7,2% enfatizam questões de violência e alcoolismo na família e 6,3% discorrem sobre fatores ligados à sua autoestima, como vergonha, insegurança e não querer incomodar a família até se reestabelecer. Outro dado importante revela que 17,1% dos homens em situação de rua nunca tiveram um relacionamento amoroso fixo, contra 6,3% das mulheres na mesma situação (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

É interessante levar em consideração que 85,5% das pessoas em situação de rua são homens. As consequências da imposição da masculinidade em homens são inúmeras e se estendem em mais um aspecto: o estigma da saúde mental. De acordo com o censo de 2016, ao menos 36% da população em situação de rua tem algum transtorno mental (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Uma pesquisa do Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero (NEMGE) revela que o homem que sofre de algum transtorno mental é visto como um fracasso social, carregado de estigmas, enquanto sua condição não é tolerada nem pela família nem pela sociedade. Os homens, ao sentirem a perda de sua identidade como trabalhador ou como estudante devido a um transtorno mental, “enfrentam maiores dificuldades de reinserção na sociedade e de reconstrução da identidade” (SANTOS, 2009 apud D’AGOSTINI, 20019). A socialização masculina que inibe a demonstração de fraquezas, de vulnerabilidades, e de compartilhamento de problemas e inseguranças é a mesma que inibe os homens de procurarem ajuda tanto de seus amigos quanto de profissionais em seus transtornos mentais.

Classe, raça e orientação sexual perpassam as motivações acima apresentadas, acentuando-as por trazerem uma maior vulnerabilidade às pessoas. De acordo com o censo de

2016, 36,9% das pessoas em situação de rua em Porto Alegre se declararam negras ou pardas. Esse percentual pode ser ainda maior se considerarmos os que se autodeclararam morenos (10%), sarará (2,6%), morenos-claro (1,6%), entre outras atribuições (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). No Brasil, jovens autodeclarados negros e pardos entre 10 e 29 anos têm 45% mais chances de suicídio do que brancos na mesma faixa etária, segundo dados de 2016. Na população negra, a cada suicídio do sexo feminino, ocorreram, em média, seis do sexo masculino entre 2012 e 2016. Séculos de discriminação e negação de oportunidades fazem com que o jovem negro tenha menos acesso à qualificação profissional e ao emprego. O racismo estrutural impacta significativamente o psicológico e o emocional das pessoas, podendo levar à negação de si (MS, 2019).

Esta negação de si também está associada à orientação sexual, nas quais desvios do padrão heteronormativo são vistos como pecaminosos. A homofobia internalizada gera conflitos interiores e instabilidade emocional que por vezes se externalizam punitivamente na violência a si mesmo, seja por dependência de substâncias psicoativas ou tentativas de suicídio, ou a outras pessoas, principalmente LGBTs. A grande maioria de casos de violência motivados por homofobia parte de homens, seja na rua ou dentro de casa. “A grande violência [homofóbica] continua ocorrendo dentro da família nuclear (...). Aí, as ocorrências se prevalecem do silêncio” (TREVISAN, 2018, p.486). Infelizmente, há falta de dados sobre a orientação sexual e a transgeneridade de pessoas em situação de rua que nos permita confirmar a existência desse vínculo. A sensação de não pertencimento e a não aceitação por parte de si ou da família podem impactar o emocional de qualquer pessoa.

As questões de classe e de escolaridade também são de fundamental importância. No censo de 2016, 57,5% das pessoas em situação de rua em Porto Alegre declararam não ter nenhuma formação profissional no currículo. Os dados de escolaridade refletem isso: 76,2% têm no máximo até o ensino fundamental de escolaridade, sendo que apenas 12,8% deles o finalizaram. Do outro lado do espectro, 2,4% ingressaram ou concluíram o ensino superior. Não é surpreendente que 8,9% das pessoas entrevistadas apontaram o desemprego como principal motivação para a ida à rua. Na pesquisa de 2016, 80,8% dos entrevistados em situação de rua afirmaram possuírem uma profissão, em sua maioria atividades exercidas por meio do esforço físico, de baixa remuneração e associadas à baixa escolaridade, como construção civil, serviços gerais e faxina (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

Apenas um quinto das pessoas em situação de rua que afirmam ter uma profissão atua na sua área profissional. Quanto aos outros, 23,8% afirmam não exercer sua profissão pela falta de empregos no ramo, 21,1% por ter ficado doente e não conseguir trabalhar, 12,7% alegam

discriminação por estar em situação de rua, 10,8% pela falta de documentos, 5,9% por drogas/alcoolismo e 3,4% por não ter moradia fixa (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Esses números revelam que uma política habitacional voltada apenas para proporcionar moradia à população de rua contribuiria na busca de emprego para apenas 16,1% dos entrevistados.

Os fatores estruturais aqui citados, em conjunto com outras diversas vulnerabilidades, configuram processos de exclusão social que reforçam e prolongam a situação de rua. Por outro lado, apesar da percepção de insegurança e precariedade, os entrevistados manifestaram gostar principalmente da liberdade que a situação de rua lhes confere. Esta liberdade é contraposta às coerções sociais das normas, regras e valores intrínsecos à rotina familiar, ao ambiente de trabalho, aos espaços públicos como abrigos e albergues e à vida em sociedade em geral. Também foi enfatizado o estar com as pessoas, sobre os vínculos de amizade que são nutridos entre companheiros em situação de rua (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

4. A FALSA HOMOGENEIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O presente capítulo descreve e analisa os dados obtidos a partir das entrevistas realizadas na pesquisa, de reportagens sobre as pessoas em situação de rua e de documentos normativos pertinente ao tema, focalizando a construção social da população de rua no PMP. Nesta introdução fazemos uma breve contextualização da população em situação de rua no período em que o PMP foi implementado e apresentamos as seções que compõem o capítulo. Na primeira seção, verificamos como se deu a construção do público-alvo no Programa para, depois, analisarmos essa construção social e como ela afeta a população em situação de rua. Em sequência, é examinada a questão da relação entre gênero e situação de rua e, por fim, é realizada uma síntese dos diversos pontos discutidos neste capítulo.

As entrevistas analisadas nesta dissertação ocorreram de forma virtual, através de contato via e-mail, e redes sociais. Foram realizadas duas entrevistas com funcionárias da prefeitura do município Porto Alegre, envolvidas com o PMP e denominadas as Entrevistadas A e B; e três entrevistas com ativistas políticos de movimentos de luta por moradia e pela população em situação de rua, residentes em Porto Alegre, dos quais um já esteve em situação de rua, outro em ocupações e assentamento urbano e a última trabalha em serviços para pessoas em situação de rua, denominados Entrevistados C, D e E.

As reportagens estudadas datam entre 2018 e 2021. Foram selecionadas todas aquelas sobre o PMP, salvo quando o conteúdo era repetido, além de outras sobre a população em situação de rua que se mostraram relevantes para o contexto da pesquisa. Os jornais tradicionais retrataram o lado que a prefeitura de Porto Alegre tornou público, com falas de seus funcionários, e algumas falas de pessoas em situação de rua. Já o jornal Boca de Rua, feito por pessoas em situação de rua, trouxe inteiramente suas percepções a partir das suas vivências.

Reportagens registram como a situação de rua se agravou no período estudado, entre 2018 e 2021 (FONSECA, 2019b; NUNES, 2021a). Em reportagem de outubro de 2019, por exemplo, foi comentado que “a rua mudou muito nesses oito meses. Mais gente doente, mais gente desesperada. Onde se distribuía 50 refeições, hoje tem centenas” (FONSECA, 2019b). A pandemia da COVID-19, iniciada em 2020, trouxe esse agravamento a níveis nunca antes registrados. Dados da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) revelaram que, em 2020, 1.075 pessoas entraram em situação de rua, um aumento três vezes maior que o habitual, somando um total de 3.850 pessoas vivendo em situação de rua em Porto Alegre (NUNES, 2021a). Os dados da Fasc não apresentam uma metodologia de acompanhamento online da

população em situação de rua. A Fasc contabiliza um somatório das pessoas atendidas por ela, sem captar dados de quem já saiu da rua.

O desemprego foi apontado como uma das principais causas desse cenário, no qual há predominância de homens entre 25 e 45 anos de idade em situação de rua. “Ou seja, estão no auge da sua potência para o trabalho, mas não encontram colocação”, descreveu a presidente da Fasc, Cátia Lara Martins (CORREA, 2021). A presidente também disse que “ninguém nasce na rua. Foram anos de déficits” (NUNES, 2021a). Segundo ativista político, “essas pessoas [em situação de rua] existem, elas estão por aí e elas estão aumentando. [...] Se alguém já tinha algum nível de aproximação com dificuldades psicológicas, isso só agravou. Só agravou” (Entrevistado D, 2021).

“E também temos diagnóstico de muitas pessoas com agravamento em função do uso de álcool, de substância psicoativas, desorganização familiar, de desestruturação da família em razão do desemprego. Algumas questões de saúde mental agravadas realmente. Essa é a população que está na rua e que a pandemia as trouxe em maior número’, afirma a presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre, Cátia Lara Martins” (CORREA, 2021).

Esse aumento da população em situação de rua é visível principalmente em bairros da região central de Porto Alegre. Se tornou comum a presença de casas improvisadas e barracas de acampamento. Elas se localizam em “áreas próximo a zonas comerciais, de onde é possível coletar materiais recicláveis, maior fonte de renda de quem busca uma ocupação para sobreviver” (NUNES, 2021a). De acordo com funcionária da prefeitura, frequentemente, os indivíduos em situação de rua “só aparecem quando eles incomodam, né, quando eles tã ali com sujeira, com lixo”, que para esses indivíduos pode ser “um material reciclável que eles estão coletando, né. Mas para os outros é lixo. Então, aí eles enxergam. Aí eles ligam pra Fasc, eles querem que tire” (Entrevistada B, 2021).

Dado o cenário agravado da situação de rua em Porto Alegre, reforça-se a importância de políticas públicas que resolvam ou amenizem este problema social, tal como o PMP estudado nesta dissertação. A construção social da população em situação de rua inserida neste programa será exposta a seguir.

4.1 CONSTRUÇÃO DO PÚBLICO-ALVO NO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Já foi descrita a criação do PMP com base no que foi publicado a respeito, mas as entrevistas revelaram novos detalhes que nos permitem compreender melhor como se processou a construção do seu público-alvo e porque ele foi desenvolvido dessa forma. A afirmação abaixo, de uma funcionária da prefeitura de Porto Alegre, revela a intenção de que a população

em situação de rua diminua, visto que estar na rua seria uma das piores coisas que podem acontecer a alguém.

“O que eu gostaria é que diminuísse, né, drasticamente, a população em situação de rua. Porque é uma condição sub-humana, extremamente injusta, eu acho que é um dos piores, é uma das piores coisas que pode acontecer, é a pessoa não ter um teto, né, para morar. É tu não poder dormir em paz” (Entrevistada B, 2021).

Em 2017, a Secretaria Nacional de Álcool e Outras Drogas (Senad), naquela época vinculada ao Ministério da Justiça, dispunha de recursos financeiros a serem destinados à população em situação de rua, graças a forte pressão exercida pelo Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento das Políticas Públicas para a População em Situação de Rua. O MNPR havia solicitado que o Governo Federal criasse uma política para redução de danos, que consiste em um repertório de cuidado, constituído de um conjunto de estratégias singulares e coletivas voltadas para as pessoas que usam, abusam ou dependem de drogas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021). Segundo funcionária da prefeitura, essa demanda era reconhecida desde 2011, no início do governo Dilma Roussef, quando a Senad criou diversos projetos e programas (Entrevistada A, 2021), nos quais “as prefeituras tinham que solicitar verba a partir da apresentação de um projeto” (Entrevistado C, 2021), de acordo com um ativista político, e os valores a serem alocados dependiam do número de habitantes da cidade. Esses projetos e programas integravam um conjunto que adotava a lógica da redução de danos como, por exemplo, o programa ‘Crack, é possível vencer’, lançado em 2011 e cujas ações incluíam campanhas de conscientização para prevenção, ampliação das ofertas de tratamento de saúde e combate ao tráfico de drogas (Entrevistada A, 2021; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2021).

Integrando esse conjunto da Senad, em 2017, foi ofertada a execução do projeto ‘Mais Dignidade’ ao município de Porto Alegre durante a gestão do prefeito Nelson Marchezan Jr (2017-2020). De acordo com uma funcionária da prefeitura, o financiamento seria feito pelo Governo Federal, mediante a apresentação de um projeto técnico (Entrevistada A, 2021). O edital da Senad, conforme um ativista político, para esse projeto não se limitava ao eixo de redução de danos, sendo obrigatório também os eixos de habitação e de geração de renda (Entrevistado C, 2021). O eixo de habitação deveria receber ao menos 50% da verba total do projeto e seguir os preceitos do modelo internacional Housing First, que coloca o acesso imediato à moradia independente como ponto de partida para reinserção social dos beneficiários (BRASIL, 2019; Entrevistada A, 2021). O público-alvo determinado pela Senad era formado por pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, sendo que mulheres gestantes e

mulheres em situação de risco e vítimas de violência deveriam ser atendidas prioritariamente (Entrevistada A, 2021).

Sobre o edital, à época, uma funcionária da prefeitura interpretou que “o público que mais tem uso crônico de substâncias psicoativas são as pessoas em situação de rua. Então, a gente se debruça sobre isso” (Entrevistada A, 2021). O projeto técnico para adesão ao ‘Mais Dignidade’ foi escrito considerando a verba que seria disponibilizada e os serviços já existentes em Porto Alegre para a população em situação de rua. Seus formuladores foram integrantes da Fasc e da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), que posteriormente implementariam o projeto em parceria.

O projeto técnico foi aprovado e lançado, em 2018, com o nome de Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR). Seu gerenciamento foi realizado pela SMS, por meio de Erno Harzheim, Secretário da Saúde (2018), e a coordenadora Silvia Mendonça (2018-2020), com grande envolvimento da Fasc e da Secretaria de Desenvolvimento Social. Com a saída de Harzheim da Secretaria da Saúde, o ex-adjunto Pablo Stürmer assumiu seu cargo e, junto com o adjunto Natan Katz, deram seguimento ao programa até a troca de gestão em 2021 (Entrevistada B, 2021).

O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR) visava a reinserção social de pessoas em situação de rua que fazem uso abusivo de substâncias, sendo este seu público-alvo (Entrevistada A). O PMSSR era composto de seis estratégias: Qualificação da Abordagem, Ampliação da Rede de Saúde Mental, Aumento da Oferta de Oportunidades, Revitalização do Espaço Urbano e Monitoramento da Assistência e, objeto desta pesquisa, o PMP. Como descreveu uma funcionária da prefeitura, o PMSSR “envolvia várias outras coisas além do [Programa] Moradia Primeiro, né. Mas o principal foco era o [Programa] Moradia Primeiro” (Entrevistada B, 2021).

A primeira estratégia do projeto, a Qualificação da Abordagem, envolvia a formação de equipes mistas formadas por técnicos da SMS e da Fasc, denominadas Juntos na Rua, para promover o atendimento na rua. Ao formar as equipes, percebeu-se a necessidade de contratação de um profissional especializado em redução de danos com recursos do projeto. Segundo uma funcionária da prefeitura, esse profissional, “junto com as equipes, [poderia], no espaço da rua, fazer intervenções qualificadas do ponto de vista da redução de danos. Para que esse sujeito [em situação de rua] comece a pensar a possibilidade de adesão ao tratamento de álcool e outras drogas” (Entrevistada A, 2021).

O contexto por trás da estratégia de Qualificação da Abordagem é que, para toda a extensão territorial do município de Porto Alegre, a Fasc mantinha ativas doze equipes de

abordagem para atendimento de assistência social, enquanto a SMS dispunha de três equipes do Consultório na Rua realizando o atendimento de saúde. Essa quantidade de equipes representava um déficit no atendimento geral à população em situação de rua em Porto Alegre, pois muitas regiões ficavam sem cobertura.

As doze equipes de abordagem da Fasc atuavam descentralizadas, em diferentes territórios na capital, e seus integrantes pertenciam a entidades conveniadas com a Fasc. À medida em que uma equipe identifica uma pessoa em situação de rua, ela vai ao encontro dessa pessoa e promove o trabalho de atendimento de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, que preconiza um atendimento humanizado, com valorização e respeito à dignidade da pessoa, à vida e à cidadania (BRASIL, 2009; Entrevistada A, 2021).

O principal objetivo de quem faz essa abordagem nos territórios é tirar as pessoas da rua. Segundo uma funcionária da prefeitura, é “fazer com que esse sujeito [em situação de rua] consiga trabalhar com a lógica de deixar o espaço da rua. Tu não vais ao encontro de um sujeito que está com os direitos totalmente violados para que ele única e simplesmente permaneça naquela situação” (Entrevistada A, 2021). Entretanto, “o agravamento, às vezes, da ação criminal, dos rompimentos dos laços comunitários, ele é tão forte, que tu não consegues no primeiro momento e no primeiro atendimento” (Entrevistada A, 2021). Além disso, outra funcionária da prefeitura relatou que muitas vezes as equipes de abordagem se deparam com alguém que está “quase morrendo, que está com problema respiratório, que tem HIV positivo, tem tuberculose, um usuário de drogas, assim, totalmente sem controle, né? E eles não conseguem manejar uma situação assim” (Entrevistada B, 2021).

A atenção social à população em situação de rua costuma ficar à cargo da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, especialmente da Fasc, entretanto, também é “um problema gravíssimo de saúde pública” (Entrevistada B, 2021). “A [Secretaria Municipal de] Saúde, é, sempre partiu do princípio de que a população de rua para ser atendida precisaria vir no posto de saúde” (Entrevistada A, 2021). Esse atendimento ocorreria independentemente da apresentação de documentos de comprovante de residência ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), como institui a Lei nº 13.714/2018 (BRASIL, 2018), que orienta esse aspecto na Lei nº 8.742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993). Apesar disso, entretanto, a população em situação de rua “normalmente não busca o posto de saúde” (Entrevistada A, 2021). Há uma distância histórica entre os serviços da rede de saúde e a população em situação de rua. Contudo, a demanda existe, ainda que não expressa em uma procura espontânea às unidades de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010). Respeitando o

princípio da equidade do SUS, que prevê um atendimento com atenção diferenciada para as populações vulneráveis (FIOCRUZ, 2021), o atendimento à população em situação de rua “precisa ser trabalhado na lógica de que se a pessoa não vem ao posto de saúde, o posto de saúde vai até a pessoa. Onde quer que ela esteja” (Entrevistada A, 2021). Foi com esse entendimento que o primeiro Consultório na Rua foi implementado, em 1999 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010).

Em Porto Alegre, hoje, existem três equipes do Consultório na Rua que promovem atendimento de saúde no espaço da rua, com busca ativa, para pessoas em situação de vulnerabilidade (Entrevistada A, 2021). O Consultório na Rua Centro, com profissionais contratados via Santa Casa de Misericórdia, tem duas equipes de Consultório na Rua na Modalidade mais completa, que oferecem atendimento médico e de enfermagem. O terceiro tem profissionais do Grupo Hospitalar Conceição, que compõem um Consultório na Rua de Modalidade mais restrita, sem o profissional médico (Entrevistada A, 2021). Essas três equipes oferecem uma cobertura limitada para a população em situação de rua, não abrangendo todas as regiões do município. De acordo com uma funcionária da prefeitura, o Consultório na Rua é considerada a melhor equipe de saúde para trabalhar com essa população, porque “eles conseguem estabelecer vínculo com eles, eles conseguem manejar melhor, né? E ter uma aceitação melhor da população em situação de rua” (Entrevistada A, 2021).

Desta forma, o contexto que motivou a criação da estratégia de Qualificação da Abordagem era tanto que a população em situação de rua tem necessidades complexas quanto que a demanda por atendimento de saúde e de assistência social no espaço da rua não estava sendo plenamente satisfeita. Esse déficit ocorria por existirem apenas doze equipes de abordagem da Fasc e três Consultórios na Rua da SMS em Porto Alegre. A estratégia de Qualificação da Abordagem, portanto, procurou atender essa demanda ao formar as equipes denominadas Juntos na Rua, formadas por profissionais tanto da SMS quanto da Fasc, além de profissionais especializados em redução de danos para realizarem busca ativa e atendimento “na rua, onde efetivamente as pessoas estão” (Entrevistada A, 2021). A preocupação com a saúde demonstra como o PMSSR considerou os diversos fatores que envolvem a situação de rua.

A estratégia PMP, integrante do PMSSR, “foi uma novidade. Eu, pelo menos, acompanho assim” (Entrevistado D, 2021). De acordo com o edital da Senad, o PMP seguiu o modelo Housing First, de acesso imediato à moradia a pessoas em situação crônica de rua, cujos princípios são: moradia é um direito humano, usuários têm controle e escolhas autônomas, separação entre moradia e tratamento, orientação ao tratamento, redução de danos, engajamento

ativo sem coerção, planejamento centrado na pessoa e atenção flexível quando necessária (BRASIL, 2019). Deste modo, o PMP é uma inovação nas políticas habitacionais do município de Porto Alegre. Até então, as políticas para a população em situação de rua operavam com uma lógica progressiva, em que a pessoa precisava ter alguns comprometerimentos, por exemplo, com a realização de tratamentos de dependência química e cursos de qualificação profissional, e ir desenvolvendo competências em centros de alojamento até ser considerada apta para uma moradia autônoma (BRASIL, 2019). O PMP, eixo de habitação do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, não obedece essa lógica ao oferecer a moradia sem exigências, por ela ser considerada não apenas prioridade, mas essencial para a reinserção social do beneficiário.

O que existia de política habitacional especificamente para a população em situação de rua em Porto Alegre eram principalmente albergues, uma opção temporária e rotativa de casa de passagem, e abrigos, unidades de acolhimento com um caráter mais duradouro. Os abrigos seguem uma lógica progressiva, que exige o comprometimento da pessoa na reinserção social para que se entre nele. Muitas pessoas em situação de rua “nunca aceitaram acessar abrigo” (FONSECA, 2019a), embora os abrigos sejam “muito interessantes, [são] (...) para um perfil de pessoa” (Entrevistada B, 2021). Os regimentos dos abrigos, por exemplo, não favorecem que casais ou amigos que costumam viver juntos continuem juntos. O PMP, de acordo com o secretário de Saúde da época, Erno Harzheim, respeitaria o perfil dos moradores e evitaria esse tipo de restrição existente nas opções habitacionais oferecidas pelo município, tais quais abrigos e albergues (MASSARO, 2018). Segundo o censo da população em situação de rua de 2016, enquanto 32,6% das pessoas responderam passar o dia sozinhas, a maioria costuma estar acompanhada na maior parte do dia, principalmente com seus amigos e companheiros de rua (44,1%) e companheiros amorosos (13,2%) (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Além disso, “é muito mais caro tu manter uma pessoa num abrigo do que (...) se tu pagar moradia. (...) já foi feito o cálculo de que um abrigo custa muito mais caro do que uma moradia” (Entrevistada B, 2021). O abrigo inclui, além da estrutura física, um corpo técnico que atua durante 24 horas e o custeio das necessidades diárias dos seus beneficiários.

Em relação aos albergues, “não resolve tu aumentar o número de vagas em albergue”, porque neles “tu não podes entrar com cachorro, não podes entrar com carrinho. Tu não podes beber, não pode usar droga, tem que tomar banho. Então, muitos deles não dormem num albergue. Preferem dormir no relento, no frio, do que abrir mão dessas coisas deles” (Entrevistada B, 2021). O PMP apareceu como uma alternativa interessante, pois “grande parte [da população em situação de rua], que tem transtorno leve mental, tem condições de ir para o

Moradia Primeiro, se tiver o acompanhamento adequado” (Entrevistada B, 2021). Segundo a funcionária da prefeitura, a análise caso a caso é importante para ver qual o perfil da pessoa em situação de rua, “porque não são todos que tem o perfil do Moradia Primeiro também, né? Pro Moradia Primeiro, tem que ser analisado os requisitos. Tem uns que tem um problema muito grave, transtorno muito grave de saúde mental, não vão poder morar sozinhos mesmo” (Entrevistada B, 2021).

Mesmo que o beneficiário use drogas, não há impedimento para a entrada no PMP. A moradia é importante para que o beneficiário “consiga organizar teu espaço de proteção e a tua vida pra que, daí sim, o tratamento seja uma possibilidade pra ti” (Entrevistada A, 2021). As experiências internacionais do Housing First “nos dizem o seguinte: garante o básico pro sujeito, que é a moradia, né? (...) O seu tratamento, a busca da sua organização comunitária, a possibilidade de uma escolarização... o resto advém disso. Tu não impõe pro sujeito primeiro fazer e depois ir morar” (Entrevistada A, 2021).

Quais são as pessoas elegíveis ao programa? Pessoas adultas em situação de rua, de dezoito a cinquenta e nove anos de idade, que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas, independentemente de qualquer requisito prévio ou patologia não tratada. Entre essas pessoas, se houver uma demanda superior à oferta, priorização das mulheres em situação de rua e das mulheres gestantes. Esse é o público-alvo (Entrevistada A, 2021; Entrevistada B, 2021). Para acessar o programa, a pessoa em situação de rua precisa ser indicada por uma equipe de abordagem que a esteja acompanhando, seja essa equipe da assistência social, da Fasc, ou do Consultório na Rua, da SMS. As equipes realizarão a indicação com base no público-alvo acima descrito, um adulto que, em suas avaliações, esteja em situação de rua, ou seja, em que a situação de rua esteja mais consolidada com o uso crônico de álcool e outras drogas, se “enxergarem nele uma boa chance de adaptação ao programa” (FONSECA, 2019b).

As pessoas em situação de rua indicadas para entrar no programa, junto com a equipe que a indicou, “faziam um plano comum de cuidados e acompanhamentos, com alguns acordos e algumas coisas que eles deveriam, que era o que prioritariamente tinham que desenvolver” (Entrevistada B, 2021). Desta forma, o pré-requisito para entrar no programa era a pessoa estar “disposta a receber as visitas quinzenais das equipes e a seguir aquele plano comum de acompanhamento e cuidado, que era feito junto com eles” (Entrevistada B, 2021). A indicação era avaliada pela SMS em conjunto com a Fasc e, a partir disso, era iniciado o processo de documentação para que a pessoa pudesse receber o benefício (Entrevistada B, 2021).

Para que os imóveis fossem disponibilizados pelo programa, foi criado um site no qual os locadores interessados poderiam cadastrar seu imóvel. O site também contava com uma

explicação sobre o PMP e o seu funcionamento, além de listar os pré-requisitos necessários para o ingresso dos imóveis no programa. A documentação do imóvel precisaria estar em dia, ou seja, o locador deveria ser o proprietário conforme matrícula emitida pelo cartório registro de imóveis, devidamente atualizada (Entrevistada B, 2021). A partir disso, o imóvel seria vistoriado pela prefeitura para conhecer o local e confirmar se atendia ou não aos requisitos mínimos, como estar situado longe de uma zona de uso de substâncias psicoativas. Ao ser oferecido para um possível beneficiário, também seria considerado sua proximidade em relação à região onde “cada pessoa está acostumada para evitar o rompimento de laços sociais importantes” (MASSARO, 2018).

Ao decidir-se por um dos imóveis cadastrados no programa, depois de uma visita inicial, e se mudar para esse espaço de moradia e proteção, a pessoa será acompanhada quinzenalmente pela mesma equipe que a indicou ao programa, formada por agentes da Assistência Social, da Saúde e os redutores de danos. Essa equipe irá “trabalhar com esse sujeito na rua a lógica da inserção no espaço de moradia (..), acompanhá-lo na revinculação comunitária e, aí sim, ir trabalhando na lógica da redução de danos, da diminuição do uso pelo tratamento ao álcool e outras drogas” (Entrevistada A, 2021).

Essa necessidade do acompanhamento foi percebida por meio de experiências anteriores. A oferta de unidades habitacionais populares pelo Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB), que tem ocorrido continuamente desde sua criação em 1965, em Porto Alegre (MELLO, 2015), por exemplo, teve diversos fins alheios à proposta, como pessoas alugando o imóvel para terceiros ou desaparecendo, porque não havia acompanhamento. Uma funcionária da prefeitura reitera: “ou seja, tu colocar dentro de uma casa e largar lá, não funciona” (Entrevistada B, 2021).

Além disso, também teve a experiência do programa Aluguel Social, que consistia em um subsídio de caráter emergencial que custeava temporariamente a locação de imóveis para pessoas em condições sociais de vulnerabilidade (BRASIL, 2014). O programa até oferecia acompanhamento de assistência social, mas menos intenso (Entrevistada A, 2021). Para a secretária de Desenvolvimento Social, Denise Russo (2017-2020), o PMP se diferencia do programa Aluguel Social tanto por tirar da pessoa a obrigação de procurar um imóvel, através da oferta dos imóveis cadastrados, quanto pelo acompanhamento regular durante toda a duração do benefício (MASSARO, 2018).

No Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), a estratégia Aumento da Oferta de Oportunidades é o eixo de geração de renda. Foram contratados oficinairos para executarem oficinas de culinária, corte e costura, velas, sabonete, entre outros, para pessoas em

situação de rua que, idealmente, poderiam vir a utilizar esses conhecimentos para geração de renda. Conforme funcionária da prefeitura, as pessoas que estiverem vinculadas à oficina, que devem prioritariamente ser beneficiárias do Moradia Primeiro, “recebem uma bolsa de meio salário-mínimo pra, junto com o oficineiro, poder promover e chamar mais pessoas em situação de rua para esse local da oficina. Isso também é redução de danos” (Entrevistada A, 2021). O Aumento da Oferta de Oportunidades realiza um trabalho complementar ao eixo de habitação por priorizar que beneficiários do PMP recebam uma bolsa de qualificação profissional. O valor recebido agrega à renda, estimulando que a pessoa permaneça domiciliada.

Outra estratégia importante foi a Ampliação da Rede de Saúde Mental, que, entre outras ações, inaugurou o primeiro Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD) IV do Brasil. Os CAPS AD proporcionam cuidados em saúde mental, contribuindo com o tratamento de dependentes químicos de álcool e outras drogas e reduzindo o número de internações hospitalares. O CAPS AD IV é localizado em uma zona de uso, no bairro Floresta, onde há grande concentração de usuários de substâncias psicoativas. As inovações em relação aos CAPS AD de outras modalidades são a maior oferta de leitos de internação e o atendimento a pacientes 24 horas por dia (AESC, 2021). O CAPS AD IV atende prioritariamente a população em situação de rua, mas não exclusivamente, e, conforme funcionária da prefeitura, “tem um acompanhamento fantástico, assim, muito legal! Isso ajudou muito, contribuiu muito” (Entrevistada B, 2021). Segundo julgamento de funcionária da prefeitura, o CAPS AD IV e os outros CAPS AD distribuídos na cidade, assim como o Consultório na Rua, são as políticas de saúde que efetivamente funcionam para a população em situação de rua (Entrevistada B, 2021).

O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua envolvia também vários suportes. Foram realizadas algumas ações para a qualificação das pessoas em situação de rua, nas quais se destaca o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Esse programa foi realizado pela Fasc com recurso do Governo Federal, todavia não teve continuidade por causa da pandemia da Covid-19 iniciada em 2020. O Acessuas Trabalho era composto de equipes que realizavam treinamentos comportamentais para qualificação das pessoas em situação de rua para o mercado de trabalho. Não era um treinamento técnico profissional, mas sim para desenvolver competências que auxiliassem essa população na reinserção social. Segundo funcionária da prefeitura, as pessoas em situação de rua “começam a trabalhar, [recebem o] primeiro salário... se não estiverem bem acompanhadas, bem orientadas, elas vão investir tudo em droga, álcool, droga e decaem, né, recaem e acabam não conseguindo mais continuar trabalhando” (Entrevistada B, 2021). O preconceito e a falta de qualificação profissional também diminuem suas oportunidades no mercado de trabalho. A fala

de uma funcionária da prefeitura, a seguir, descreve como a situação de rua afeta a autoconfiança das pessoas em situação de rua, prejudicando sua empregabilidade:

“Cada vez [os indivíduos em situação de rua] se afastam mais da sociedade, da vida dita como, né, vida normal. E não conseguem ficar só mais, não conseguem emprego, tudo para eles é mais difícil. O que para nós, assim, já é uma coisa delicada, como tu ir a uma entrevista de emprego, por exemplo, né? Todo mundo que vai numa entrevista fica nervoso, fica inseguro, né? Para eles, é... eles desistem. A grande parte deles desiste se não tiver um apoio. Porque eles não sabem se colocar, eles... acaba que a rua destrói um pouco ou totalmente essa coisa da autoestima, de tu achar que tu tem capacidade pra alguma coisa, né? Então, eles não conseguem se colocar sozinhos” (Entrevistada B, 2021).

Entre os suportes, também houve uma parceria com o Sistema Nacional de Emprego de Porto Alegre (SINE POA), que atua como intermediador de mão-de-obra, para que fosse realizado um atendimento prioritário com a população em situação de rua. Segundo funcionária da prefeitura, o SINE POA “tinha, na época, uma pessoa que fazia esse atendimento. [As pessoas em situação de rua] não sabem entrar na fila, né, que todo mundo vai e entra na fila para fazer atendimento, pra preencher currículo, enfim. Então, tinha uma pessoa que atendia eles e encaminhava” (Entrevistada B, 2021). Também houve um projeto em que o SINE POA fazia reuniões com as empresas para sensibilização, “para explicar como é que era, sabe? (...) para ter um pouco mais de compreensão como é que é o funcionamento [da população em situação de rua]” (Entrevistada B, 2021). Assim como existem as cotas raciais e para pessoas com deficiência (PCDs), foi uma tentativa de ter essa cota nas empresas para pessoas em situação de rua.

Conforme funcionária da prefeitura de Porto Alegre, “tudo isso fazia parte desse sistema. Então, assim, digamos que a [prefeitura] conseguisse dar amparo para que [as pessoas em situação de rua] estivessem morando, mas não basta só a moradia, tem que ter o trabalho, tem que ter como se sustentar, né? Porque senão, não funciona” (Entrevistada B, 2021). Deste modo, o PMP foi formulado para ser complementado pelas demais estratégias integrantes do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua. As construções sociais utilizadas como base para o Programa e, por associação, para as outras estratégias, serão analisadas a seguir.

4.2 ANÁLISE DAS CONSTRUÇÕES SOCIAIS INSERIDAS NO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O PMP é uma das estratégias integrantes do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR). Deste modo, as estratégias compartilham da mesma base de construções sociais, analisadas nesta seção.

O PMSSR foi uma iniciativa do governo do prefeito Nelson Marchezan Jr. (2017-2020), que descreveu a situação de rua como “um problema histórico” (KLOECKNER, 2018). No lançamento do PMSSR, o prefeito Marchezan relatou que foi preciso coragem para a administração municipal focar em evidências científicas e construir um plano sólido. Segundo ele, “nós acreditamos que estamos criando um caminho, com início, meio e fim. Um projeto real, para ajudar as pessoas” (MORAES, 2018).

Essa última afirmação remete à descrição de uma política pública assistencialista, fornecedora de uma ajuda momentânea e incapaz de solucionar verdadeiramente o problema social que motivou sua criação. Por esse viés assistencialista, segundo ativista político, o PMP “não é um programa de consolidação” (Entrevistado D, 2021). A afirmação também descreveria uma política de governo, de acordo com ativista política, sem continuidade, pois o PMP é posto como “impermanente. Ele ainda funciona com início, meio e fim. Cada governo que vem, traz um projeto, uma proposta” (Entrevistada E, 2021).

Dentro do PMSSR, na estratégia Ampliação da Rede de Saúde mental, houve a inauguração do CAPS AD IV. Sobre o evento, o secretário de Saúde, Pablo Stürmer (2018-2020), relatou que “passamos muito tempo dizendo o que não poderia ser feito com essas pessoas, sem achar alternativas e o que efetivamente fazer” (BORBA, 2018), estabelecendo o CAPS AD IV como uma alternativa legítima para a população em situação de rua. Essa afirmação demonstra reconhecimento do poder público em relação a sua incapacidade de apresentar políticas públicas e soluções concretas para as pessoas em situação de rua.

O superintendente-geral da Associação Educadora São Carlos (Aesc), Fernando de Barros Barreto, destacou ainda que a inauguração do CAPS AD IV “é a primeira entrega da instituição dentro do Pacto Alegre - projeto lançado no último dia 26 de março, com a meta de transformar a capital gaúcha em referência internacional em inovação” (BORBA, 2018). Essa fala demonstra que o valor de uma instituição voltada às pessoas em situação de rua não é determinado apenas pelo seu aspecto humanitário, mas pelo que a instituição representa para a competitividade da cidade de Porto Alegre como um todo.

Na estratégia Revitalização do Espaço Urbano, foi pensado um conceito de cidade higienizada que oferecesse diversos eventos para entretenimento de seus cidadãos. A figura 4, a seguir, descreve os pontos de interesse da prefeitura, entre os quais constam parques, praças e viadutos, onde costumeiramente há concentração de pessoas em situação de rua na cidade. A figura 5, abaixo, ilustra esse ideal. Originalmente, as figuras 4 e 5 integram uma apresentação de slides sobre o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), realizada pelo secretário adjunto da Saúde, Natan Katz (2018-2020), em 2019. Na figura 5, o viaduto da

Avenida Borges de Medeiros, situado na região central da cidade, é retratado em cima, à esquerda, por uma foto em que se encontra iluminado e vazio de pessoas. As figuras 4 e 5 demonstram que o interesse público em domiciliar as pessoas que se encontram em situação de rua perpassa pela higienização da cidade, pois ocorre uma valorização dos espaços públicos quando estes não apresentam pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Figura 4: Revitalização do espaço urbano



Fonte: KATZ, 2019.

Figura 5: Cuidados com a cidade

Cuidados com a cidade



Fonte: KATZ, 2019.

Torna-se aparente o enquadramento do PMSSR, conforme o conceito de ‘quadros’ de Campbell (2002), como uma garantia benevolente de auxílios para a população em situação de rua. Esse enquadramento mascara uma construção social higienista de retirar a população em situação de rua do olhar público para valorização dos espaços urbanos, o que seria almejado tanto por motivações políticas, como pela aprovação do grande público, quanto econômicas, tal qual pela competitividade urbana. Seria injusto, entretanto, reduzir o PMSSR apenas a uma construção social higienista. Uma funcionária da prefeitura relatou que “todo governo quer ter um impacto, né, de melhorar. Isso é importante para a própria questão política” (Entrevistada A, 2021). Deste modo, motivações aquém do bem-estar da população em situação de rua não são inerentemente ruins.

O uso de imóveis públicos desocupados para habitação, como defendido por diversos movimentos de luta por moradia, não foi incluído no Programa no Moradia Primeiro, “porque, segundo a prefeitura [de Porto Alegre], evidências mostram que esse tipo de experiência não tem sucesso” (MASSARO, 2018). Essas evidências não foram apresentadas, levando a crer que, na verdade, não haveria interesse político em revitalizar imóveis públicos para servirem de moradia no PMP.

A gestão do PMSSR em Porto Alegre foi feita pela SMS em parceria com a Fasc. Apesar do PMP ser uma política habitacional, “não teve nenhuma ligação com o DEMHAB, por exemplo, que é o Departamento Municipal de Habitação” (Entrevistada E, 2021). A justificativa

para a coordenação ser feita pela SMS, de acordo com a coordenadora do PMSSR, Silvia Mendonça (2018-2020), seria pela instabilidade por parte das pessoas em situação de rua, pois “ ‘é um caso de saúde. Lidamos com situações de drogadição e alcoolismo muito sérios. Alguns têm recaídas’ ” (BUELLER, 2019).

No PMP, a moradia é vinculada à questão do uso abusivo de substâncias psicoativas. Seu público-alvo são pessoas em situação de rua que fazem tal uso, o que “não dá conta de toda a heterogeneidade do grupo populacional que é das pessoas que vivem na rua, porque é um grupo muito heterogêneo” (Entrevistada E, 2021). O PMP atende apenas uma parcela da população em situação de rua, porque “a rua não é só quem faz uso de drogas, a rua é uma diversidade de pessoas. Tem gente que às vezes não vai para um espaço de abrigo, um espaço de acolhimento, porque tem o seu cachorro, porque tem o seu carrinho para catar material”, além de existirem “famílias que ficam em situação de rua” (Entrevistada E, 2021).

Em relação ao público-alvo do PMP, também é importante citar que a maioria das pessoas em situação de rua em Porto Alegre são homens (85,5%), segundo censo de 2016 (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Afora a priorização de mulheres gestantes e vítimas de violência no acesso ao Programa Moradia Primeiro, a questão de gênero não foi abordada na formulação dessa política pública. Essa ausência é contundente na construção social do Programa Moradia Primeiro, pois as tarefas que envolvem manutenção e cuidados do lar, por exemplo, são tipicamente femininas e, portanto, rejeitadas pela socialização masculina (D’AGOSTINI, 2019). Deste modo, homens podem ter mais dificuldade em práticas que envolvem autocuidado, gestão da economia doméstica e formação e manutenção de redes de apoio, importantes para seu bem-estar enquanto domiciliados. Além disso, é possível argumentar que alguns aspectos da socialização dos homens podem ser determinantes para que este gênero seja predominante na população em situação de rua e, portanto, precisariam ser abordados para resolução desse problema social.

O PMP prevê que o valor do aluguel popular seja transferido diretamente ao proprietário do imóvel. Esse instrumento confere baixa liberdade de agência ao beneficiário, demonstrando que, nesta política pública, a população em situação de rua é construída socialmente como alguém incapaz de gerenciar esse recurso financeiro em prol de boas escolhas. O benefício do PMP, portanto, acaba engessado, sem oferecer outras possibilidades de uso. É pago o aluguel, mas nada mais. “A moradia não é só tu pagar o aluguel, né? A moradia é para além disso (...). É os elementos que tu utilizas, né? Dentro da energia de gás, energia de luz, energia de água e pão, isso são coisas básicas para sobrevivência do ser humano” (Entrevistado D, 2021).

Para fins de comparação, um ativista político citou o Auxílio Moradia, integrante do Plano Emergencial de Proteção Social – Covid-19 implementado a partir de 2020, que fornece um recurso financeiro para fins de moradia para pessoas em situação de vulnerabilidade social. Segundo o ativista, “do ponto de vista da relação de acordo entre partes, [o Auxílio Moradia] compreende mais, ele tem essa sensibilidade mais social” que o PMP (Entrevistado D, 2021). O destaque do Auxílio Moradia é que é permitido um uso mais livre do seu recurso, a ser comprovado, por exemplo, por meio de recibos de gás e luz ou, quando se está dividindo um apartamento com um colega, mediante um documento que corrobore o pagamento de sua parte no aluguel (Entrevistado D, 2021). Percebe-se que o público-alvo do Auxílio Moradia foi construído socialmente de forma merecedora e inteligente, capaz de fazer boas escolhas por conta própria, em oposição à construção social que o benefício engessado fornecido pelo Programa indica.

Conforme as classificações de Ingram e Schneider (1993), a população em situação de rua tem baixo poder político, portanto, não tem uma grande capacidade de intervenção nas decisões governamentais, dificultando a captação de recursos para políticas públicas de seu interesse. O recurso disponibilizado pela Senad para o PMSSR foi de um milhão e oitocentos mil reais (KLOECKNER, 2018). Segundo um ativista político, “aparentemente, pode ser um baita dinheiro (...). Mas para fazer uma política pública com um milhão e oitocentos mil numa cidade de um milhão e duzentos mil habitantes, não é nada. É o farelinho da bolacha” (Entrevistado C, 2021). Além desse recurso federal, houve uma contrapartida de dezoito mil reais da administração municipal (KLOECKNER, 2018), o que “não foi muito maior do que 1% e isso é terrível” (Entrevistado C, 2021).

Para abordar a complexidade que envolve a situação de rua, uma funcionária da prefeitura afirmou que haveria necessidade de “ter todos trabalhando junto, porque não é uma questão da Assistência [Social]. É uma questão, inclusive, da sociedade, da sociedade organizada também fazer a sua parte e ter conscientização a resolver” (Entrevistada B, 2021). Deste modo, a prefeitura de Porto Alegre delegou uma parte da responsabilidade pelo sucesso do PMP à sociedade civil. Especificamente, o Programa depende de proprietários de imóveis privados cadastrarem voluntariamente seus imóveis no programa. Em 2018, ano de lançamento do PMP, o “secretário municipal de Saúde, Erno Harzheim, lembrou que a sociedade anseia por uma solução consistente para o problema da população de rua” e disse que “ ‘precisamos da ajuda da sociedade para cadastrarmos mais imóveis. O Estado sozinho não resolve o problema’ ” (MENDONÇA, 2018).

O repasse total ou parcial da responsabilidade por uma política pública à sociedade ocorre quando o baixo poder político do público-alvo gera dificuldade na alocação de recursos públicos, apesar de existir interesse político na existência dessa política pública (INGRAM, SCHNEIDER, 1993). Se considerarmos que esse interesse político no PMP advém das políticas que beneficiem esse público-alvo serem bem vistas pela sociedade, a população em situação de rua teria uma construção social positiva e, portanto, seria um grupo considerado dependente de acordo com as classificações de Ingram e Schneider (1993). Se considerarmos, entretanto, que esse interesse político tem origens higienistas, a população em situação de rua pode ter uma construção social negativa no Programa, sendo um grupo divergente pelas classificações de Ingram e Schneider (1993). Independentemente de uma construção social positiva ou negativa, contudo, o PMP pode transmitir uma mensagem de que não é de interesse público resolver os problemas da população em situação de rua, pois o êxito da política dependeria da generosidade da sociedade.

Conforme funcionária da prefeitura, o PMP “não funciona se a sociedade não pegar junto”, entretanto, “na hora de realmente fazer a sua parte, cada um, né, não existe essa colaboração. Existe de algumas pessoas, é óbvio, né. Mas não são, ainda não é o suficiente para resolver a questão” (Entrevistada B, 2021). Tanto por preconceito de ter uma pessoa que vivia em situação de rua habitando o imóvel, tanto pelo valor do aluguel popular ofertado, houve baixa adesão dos locatários de casas e apartamentos ao programa (NUNES, 2021b). Os imóveis efetivamente cadastrados frequentemente eram insalubres, não estavam com a documentação regularizada ou não correspondiam aos critérios mínimos de habitabilidade do programa (BUELLER, 2019). Uma funcionária da prefeitura relata que “um calcanhar de Aquiles do nosso projeto foi a falta de imóveis que pudesse atender a nossa demanda no Centro (...). No Centro tinha mais pousadas, né, do que apartamento ou qualquer coisa assim” (Entrevistada B, 2021). Uma reportagem descreveu uma das moradias viabilizadas por meio do Programa Moradia Primeiro, em uma pousada, como um “quarto de madeira de poucos metros quadrados, onde cabem praticamente ele [o beneficiário], uma cama de solteiro e um armário pequeno” (FONSECA, 2019b). As pousadas, pensões e pensionatos, que compunham grande parte do número de imóveis ofertados pelo programa, muitas vezes não compreendiam as necessidades dos beneficiários, como no caso de carrinheiros, famílias e outras pessoas que buscavam uma casa ou moradia privativa (NUNES, 2021b).

O acompanhamento previsto para o Programa Moradia Primeiro, as visitas quinzenais das equipes mistas da SMS e da Fasc, pode ter um papel realmente importante para seus beneficiários. Entretanto, pode ter sido ambicioso demais considerando os recursos existentes.

O baixo poder político de um grupo social também significa que ele dispõe de menos estruturas públicas (INGRAM; SCHNEIDER, 1993). Segundo uma ativista política, “a gente tem serviços cada vez mais precarizados, né, de Assistência [Social]. As equipes que acompanham isso geralmente estão sobrecarregadas. Com as terceirizações, a gente sabe que essas equipes mudam muito (...), tem uma rotatividade” (Entrevistada E, 2021).

As terceirizações, por terem essa rotatividade, podem resultar na geração de vínculos frágeis entre os trabalhadores e as pessoas em situação de vulnerabilidade que eles atendem. Sobre o tema, a integrante do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), Veridiana Farias Machado, expressa que “é a desresponsabilização do Estado com a política pública (...) Imagina você começar a fazer uma terapia e daqui a pouco muda o terapeuta e você tem que vincular tudo de novo com outra pessoa” (GOMES, 2019). Até por ter sido tão inovador, com as equipes mistas e suas visitas quinzenais, pode ter sido desafiador garantir a qualidade da implementação do programa com um acompanhamento efetivo e satisfatório. As equipes precisam ter condições de fazer esse acompanhamento, “porque se não tiver, não funciona, não funciona” (Entrevistada B, 2021), como afirmou uma funcionária da prefeitura.

Uma grande questão é sobre a sustentabilidade dessa política pública. “Ninguém sustenta uma casa sem renda” (Entrevistada E, 2021) e a estratégia de Aumento da Oferta de Oportunidades, sobre geração de renda, foi tímida em relação ao que poderia ter sido. A oferta de moradia sem oferta de trabalho ou geração de renda acaba sendo uma medida fadada ao fracasso. As ‘férias da rua’ efetivamente ofertadas pelo programa podem gerar frustração e afetar a autoestima da população em situação de rua, pois indica que a política foi apenas simbólica, sem intenções reais de solucionar esse problema social. É difícil para a população em situação de rua se mobilizar ou se opor às obrigações esperadas por terem sido estigmatizadas e classificadas pelo próprio processo político (INGRAM; SCHNEIDER, 1993).

Uma possibilidade é que o PMP colocou a moradia como prioridade, deixando em segundo plano a geração de renda e a assistência à saúde física e mental. O desenho institucional previa um período máximo de um ano de duração do benefício, o que pode ser considerado curto para se estar estabelecido emocional e financeiramente. Com endereço fixo, mas sem qualificação profissional, apoio emocional ou tratamento médico, ou seja, sem resolver as questões que o motivaram a ir para a rua, em primeiro lugar, as condições de precariedade social e as dificuldades para obtenção de emprego permanecem. De acordo com funcionária da prefeitura, “o que resolve a situação de rua é a moradia, a moradia com acompanhamento, com trabalho, com qualificação, sabe, com tratamento em saúde” (Entrevistada B, 2021). Em reportagem, a presidente da Fasc, Cátia Lara Martins, reconheceu que, sobre a população em

situação de rua, “é preciso trabalhar diversas políticas além da assistência social, como geração de emprego e moradia” (NUNES, 2021a).

A construção social da população em situação de rua que aparece no Programa Moradia Primeiro, por um lado, é repleta de estereótipos e estigmas: o público-alvo são pessoas em situação crônica de rua com uso abusivo de substâncias psicoativas, não abrangendo toda a heterogeneidade da população em situação de rua; o valor do aluguel popular é repassado diretamente ao locatário, evidenciando desconfiança na capacidade de agência do beneficiário ao usar um instrumento destinado a grupos divergentes ou dependentes, conforme classificações de Ingram e Schneider (1993).

Por outro lado, a lógica do programa confere mais autonomia a seu beneficiário na gestão e organização de sua vida e moradia, sem, por exemplo, forçá-lo a se comprometer com exigências tais quais uma súbita sobriedade. Essa construção social é positiva por conferir liberdade e autoestima ao beneficiário, sem restringi-lo por meio de instrumentos coercitivos, manifestando confiança em sua capacidade individual. Desta forma, demonstra um avanço em relação a políticas públicas anteriores voltadas à população em situação de rua, como abrigos e albergues. O beneficiário pode se ver de forma mais humana, pois o poder de escolha é essencial para a cidadania. Uma construção social positiva é importante para o público-alvo por influenciar no aumento de sua autoestima, no encorajamento de sua participação política, em uma maior equidade, entre outros, além de influenciar na visão que a sociedade em geral tem sobre ele (INGRAM, SCHNEIDER, 1993).

Tendo analisando as construções sociais presentes no Programa Moradia Primeiro, a seguir veremos como elas são perceptíveis pela população em situação de rua. As construções sociais têm consequências que vão além dos resultados da política pública.

4.3 VISÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SOBRE AS CONSTRUÇÕES SOCIAIS NO PMP

As construções sociais inseridas no PMP podem afetar não apenas o êxito da política pública, como também a percepção da população em geral sobre o público-alvo e a autoestima da população em situação de rua. A visão da população em situação de rua aqui exposta foi obtida por meio da convergência entre as entrevistas realizadas com ativistas políticos e, em grande parte, corroborada por falas de pessoas em situação de rua em eventos e pelo jornal Boca de Rua, feito por pessoas em situação de rua. A seguir, a fala de um ativista político desaprova o nome de uma política pública anterior, também voltada para a população em situação de rua:

“O primeiro nome que eles inventaram bonito foi no governo do Fortunati. O nome da política era Enfrentamento da População em Situação de Rua. Daí numa audiência pública, eu perguntei para o prefeito se ele ia colocar todo mundo na parede e fuzilar, porque enfrentamento, né. Bah, eu sei que a galera achou engraçado. Daí veio a coordenadora lá técnica, que na época era - esqueci o nome - Marta Borba. ‘Não! Vai enfrentar a situação de rua, não as pessoas’. Então, muda esse termo! Meu, é o popular, sabe, é a ruaologia” (Entrevistado C, 2021).

O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), do qual o PMP é integrante, sofreu diversas críticas em seu lançamento, a começar pelo nome. Colocar a situação de rua como algo a ser superado pode sugerir uma conotação negativa da situação de rua com culpabilização do sujeito, como se ele fosse o único responsável por entrar e permanecer nesta condição. Segundo ativista político, o nome “não dialoga com quem é acompanhado, sabe? Com quem é beneficiário da política, que vai ser atendido pela política” (Entrevistado C, 2021). A ideia proposta pelo nome pode agradar àqueles que acreditam na mentalidade acima descrita ou àqueles incautos por não estarem inseridos nas discussões da população em situação de rua.

A linguagem utilizada na denominação e descrição do programa impacta em como ele é percebido pelas pessoas, em como é contextualizado o problema social que ele busca resolver e em como as pessoas em situação de rua olham para si mesmas (EDELMAN, 1964). Neste caso, uma das mensagens transmitidas pelo nome pode ser de que o PMSSR não é voltado para o bem-estar da população em situação de rua, como é seu direito, mas como um auxílio para tirá-los da rua que eles têm a sorte de estar recebendo.

Como exemplo, citamos aqui uma declaração polêmica proferida por Bia Doria, primeira-dama do estado de São Paulo desde 2019. Ela disse que não se deve dar marmitas para pessoas em situação de rua porque “as pessoas gostam de ficar na rua” e elas “têm que se conscientizar e sair dessa situação” (QUEIROZ, 2020). Da mesma forma, uma funcionária da prefeitura disse que “não pode se estimular que a pessoa permaneça na rua indo lá buscar sua sopa, entende. Tem que ser repensada essa forma de assistencialismo para a [população em situação de rua], porque não é isso que vai tirar ela da rua. Isso vai manter, às vezes, ela na rua” (Entrevistada B, 2021). Assim como essas manifestações, o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua é capaz de gerar um sentimento similar de frustração. Dependendo da forma que o programa é interpretado, pode colocar tanto essa pressão no indivíduo para que ele saia dessa condição quanto possivelmente não fornecer os meios adequados e/ou suficientes para que isso aconteça. Um ativista político declarou: “Tudo bem. (...) Tô na rua. Me conscientizei que tenho que sair da rua. E aí?” (Entrevistado C, 2021). Ou seja, a conscientização e o não recebimento de marmitas são instrumentos insuficientes para uma pessoa sair da situação de rua.

É importante, para o sucesso de uma política pública, que haja alinhamento entre o que a política oferece e as necessidades do público-alvo. Há diversos instrumentos à disposição para facilitar a compreensão dessas necessidades, como pesquisas quantitativas e qualitativas. Outra possibilidade é a abertura de canais diretos de comunicação entre o público-alvo e o Governo. Conforme ativista política, uma política pública “tem muito mais possibilidade de dar certo quando os Governos abrem espaços para escutar quem realmente vive tal realidade” (Entrevistada E, 2021). Um ativista político complementou que, quando se realiza uma política pública “de cima para baixo, sem escutar a galera (...) não funciona” (Entrevistado C, 2021). Neste sentido, uma ativista política relata, “o Governo passado [Marchezan], foi terrível (...). Eles montaram outros espaços de discussão, despotencializaram os espaços de participação social, não escutaram as pessoas, fizeram políticas de gabinete e muito que não deu certo foi resultado disso” (Entrevistada E, 2021). A falta de diálogo com a população gera uma percepção, para um ativista político, de que “no Brasil, a gente faz política pública prescrevendo pro outro aquilo que eu acho melhor” (Entrevistado C, 2021).

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê POPRUA), instituído pelo decreto municipal de Porto Alegre nº 19.087/2015 (PORTO ALEGRE, 2015), atua para acompanhar a implementação das políticas públicas municipais para este público-alvo. Entre seus integrantes, figuram aqueles com trajetória de luta por garantia de direitos para a população em situação de rua. Segundo ativista político, o Comitê POPRUA proporciona “uma forma de ter um controle social a partir da perspectiva do usuário” (Entrevistado C, 2021). Entretanto, “quando o Marchezan entrou, ele acabou com esse comitê” (Entrevistado C, 2021). Concretamente, uma ativista política relatou que “o Governo [Marchezan] não chamou, a partir ali do segundo ano, mais as reuniões do Comitê”, fazendo com que o acompanhamento de políticas públicas para a população em situação de rua fosse “desorganizado, despotencializado” (Entrevistada E, 2021). “Inclusive, a gente teve que fazer uma pressão via Ministério Público e outras entidades (...) para poder retomar porque se queria prestação de contas e, enfim, várias coisas” (Entrevistada E, 2021).

O PMP tem seu acesso viabilizado a partir de indicações de equipes de abordagem. Essas equipes têm o poder discricionário de determinar se a pessoa que elas estão acompanhando pertence ao público-alvo estabelecido pela política pública e se essa pessoa tem “uma boa chance de adaptação ao programa” (FONSECA, 2019b), para, assim, submeter sua indicação. Conforme um ativista político, isso traz à tona que “esse cara que já tá assim, nessa organização, conhece a rede, esse cara consegue ser beneficiado pelo programa. Agora o cara

que tá no papelão, o cara que está ruim ou mal organizado, esse cara não consegue” (Entrevistado C, 2021). Ou seja, há barreiras em relação ao acesso a essa política pública, aplicadas, por vezes de modo involuntário, por meio dos agentes a nível de rua (DUBOIS, 2019).

Uma questão muito abordada ao se falar sobre o PMP com pessoas em situação de rua e ativistas políticos: “Tu tem que prestar muita atenção quando tu vai criar um programa como esse, que tu vai gerar de frustração na cabeça da pessoa” (Entrevistado C, 2021). Ou seja, parece existir uma expectativa de frustração tanto por parte da pessoa ao não ter êxito em permanecer domiciliada enquanto está no PMP, quanto, depois do PMP, ao ter de voltar à rua ao término da duração do benefício.

As pessoas em situação de rua têm uma forma de organização própria. Segundo ativista político, “tem gente que nem consegue se organizar por dia, que se organiza por turno. Ah, de manhã, eu vou fazer isso, de tarde vou fazer isso, de noite vou fazer isso” (Entrevistado C, 2021). É um ponto que requer cuidado para que a pessoa possa se reinserir numa moradia, com um planejamento financeiro adequado para arcar com os seus custos de vida. Um indivíduo em situação de rua “não está organizado de uma forma que aquela grana que ele ganhe num mês, dure o mês todo. (...) Então ele vai pegar aquele salário e vai gastar em dois, três dias” (Entrevistado C, 2021). Isso pode gerar frustração tanto na equipe de acompanhamento quando no beneficiário que está sendo acompanhado.

A lógica progressiva pertinente às opções convencionais de habitação, como abrigos e albergues, ainda está muito presente no imaginário coletivo da população em situação de rua. De acordo com ativista político, a expectativa é de que a pessoa que está na rua, no papelão, precisa, primeiro, frequentar albergues, tendo uma organização de geração de renda mínima e documentação; e depois entrar em um abrigo onde haverá uma rotina a ser seguida, e a partir disso pensar em moradia autônoma (Entrevistado C, 2021). “O negócio tem que ser gradual. O cara tá há dez anos na rua, e tu quer que em seis meses ele resolva a vida dele. Nunca” (Entrevistado C, 2021).

É difícil para alguns integrantes do público-alvo visualizarem o PMP como uma boa opção habitacional quando seu entendimento sobre a política pública é de que “jogam o cara lá dentro de um lugar, na pecinha lá, ele não vai conseguir (...) ele não vai render. (...) E aí vem aquele discurso: ‘Não tá aderindo ao tratamento’” (Entrevistado C, 2021). Deste modo, haveria receio de que o acompanhamento psicossocial especializado não ocorresse, ou ocorresse de forma precária. Segundo um ativista político, “[o Governo] acha que o cara vai chegar lá, vai

ficar dentro de uma casinha quadrada, olhando para as paredes. Ele não vai” (Entrevistado C, 2021).

O abandono por parte do poder público é um grande temor de integrantes do público-alvo, e esses longos períodos ociosos poderiam inclusive gerar uma vontade maior de usar substâncias psicoativas (Entrevistado C, 2021). Um ativista político declarou: “[A pessoa está] há vinte anos desorganizada na rua. Aí tu põe dentro numa peça e aí de uma hora pra outra tu quer que aquilo de alguma forma, como se tu tivesse uma varinha mágica, tu agora está perfeito, ‘me socializei!’ ” (Entrevistado C, 2021). A reivindicação, segundo o jornal Boca de Rua, feito por pessoas em situação de rua, é que o Governo

“tem que proporcionar emprego e moradia, tem que propor cursos, entretenimento. Aí sim, o cara vai para o albergue, acorda cedo, vai estudar, faz o curso, depois alguma atividade, e aí vai se capacitando para ter uma profissão, fica com a cabeça ocupada, se organiza” (NÃO..., 2019).

Os imóveis disponibilizados no PMP também são alvo de preocupação por parte de ativistas políticos e pessoas em situação de rua. A possível necessidade de desvinculação do território e das redes afetivas caso os únicos imóveis disponíveis fossem localizados em regiões outras que não a que habitam atualmente torna-se um problema. Afinal, ativista política declara, “quando a gente pensa em moradia, não dá para pensar ela descolada da cidade” (Entrevistada E, 2021). Há uma ideia de que “geralmente é isso, né, tu coloca as pessoas lá para não não-sei-aonde” (Entrevistada E, 2021). Um ativista político afirma que “ali na Cidade Baixa (...) tá 450 o aluguel, mas o cara não vai aceitar, porque ele não vai colocar um mendigo pra morar na casa dele. (...) Aí te migram lá para Rubem Berta. (...) Daí eles simplesmente te largam lá, num território que tu não tá vinculado” (Entrevistado C, 2021). O processo de rompimento de laços ao território implica “a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade” (HARVEY, 2014, p.59)

A qualidade dos imóveis ofertados pelo PMP também gera apreensão para alguns grupos, conforme uma ativista política, pois já no Aluguel Social havia uma limitação referente aos imóveis devido ao baixo valor do aluguel popular (Entrevistada E, 2021). Tanto por preconceito quanto pelo valor do aluguel popular, muitas vezes os imóveis cadastrados no PMP eram inadequados e insalubres (BUELLER, 2019). Os critérios para aprovação dos imóveis cadastrados, como estar afastado de uma região de venda e uso de drogas, também diminuía a disponibilidade ofertada. Uma ativista política declarou que “não adianta só dizer que está ofertando moradia se apresenta um tipo de moradia que às vezes é pior do que estar na rua. Muitas vezes, a fala das pessoas em situação de rua para nós é dizendo que ‘eu prefiro ficar na rua, então, do que morar nesse lugar’” (Entrevistada E, 2021).

A duração prevista do programa também foi vista com cautela por pessoas em situação de rua e ativistas políticos. O prazo oficial máximo de um ano é considerado curto para uma pessoa em situação de rua ter capacidade mental e financeira de estar domiciliada de forma independente. De acordo com ativista política, “a preocupação de quem tá inserido sempre é ‘e agora? Vai até tal mês e como é que eu vou fazer? Porque vai acabar.’ ” (Entrevistada E, 2021). Desta forma, “acaba sendo muito perverso porque as pessoas entram num programa, organizam suas vidas, mas dentro de um ano ou dois anos elas correm o risco de voltar pra rua, porque não tem uma permanência maior” (Entrevistada E, 2021). Segundo uma ativista política, as pessoas perdem sua oportunidade de viver em uma moradia porque “daqui a pouco não tem mais o recurso ou não dá mais pra renovar o contrato. Esta tem sido a prática de diversos governos na relação da moradia com a população em situação de rua” (Entrevistada E, 2021)

A população em situação de rua muitas vezes pode sentir que não tem autonomia quando se trata de políticas públicas para si. Somadas às problemáticas de se ver entre a rua ou um imóvel precário e distante, ela não tem liberdade de agência sobre o benefício que recebe no Programa Moradia Primeiro. O valor do aluguel popular é transferido diretamente para o locador do imóvel, engessando suas possibilidades de uso. Não é possível, por exemplo, que duas pessoas combinem seus benefícios para alugarem um espaço maior. Nos casos em que um casal ou outra configuração de pessoas é domiciliado por meio do Programa Moradia Primeiro, apenas uma pessoa será o beneficiário formal; caso essa pessoa seja desligada do programa, os demais que morem com ela também o serão (FONSECA, 2019a).

Além desses temores sobre o aproveitamento do Programa Moradia Primeiro, há aqueles sobre sua continuidade. Anteriormente, como na política habitacional Aluguel Social, houve casos de atrasos nos pagamentos que causaram o despejo de beneficiários. Esse histórico gera um entendimento, conforme um ativista político, de que “a Prefeitura é uma má pagadora”, o que “descredibiliza o rolê” (Entrevistado C, 2021). A pessoa em situação de rua pode ter receio de entrar no PMP diante dessa incerteza de parar de receber o benefício, subitamente. Torna-se complicado que haja uma expectativa por parte da prefeitura que essa pessoa organize sua vida, se reinserindo na sociedade e no mercado de trabalho a partir da moradia fornecida pelo Programa, sem haver a credibilidade de que essa pessoa não será despejada por atrasos no pagamento ao locador.

A expectativa compartilhada por diversos integrantes da população em situação de rua é que, mesmo se esforçando, o beneficiário volte para a rua de qualquer forma ao término do PMP. A percepção de um ativista político, por exemplo, é de que “essas políticas públicas que fazem para a população de rua de Porto Alegre, deviam se chamar férias da rua” (Entrevistado

C, 2021). A razão para isso seria a falta de continuidade no programa. “Eles [Governo] querem que tu se resolva em um ano, sendo que tu está há 20 anos desorganizado” (Entrevistado C, 2021). Uma ativista política afirmou que “é muito sofrido e perverso a pessoa sair da rua, ser ofertada para ela uma oportunidade de sair, mas ela não ter o apoio de outras políticas para manter, fazer a manutenção desse espaço”, afinal, uma moradia “requer estrutura, (...) gás, água, luz. E para isso, é preciso ter, realmente, um trabalho, (...) uma geração de renda (Entrevistada E, 2021).

Em relação à geração de renda, a estratégia de Aumento da Oferta de Oportunidades conferiu uma bolsa no valor de meio salário-mínimo para aqueles que frequentassem as oficinas ofertadas. Uma ativista política reiterou que, apesar de importantes, dessas oficinas “não saiu uma associação, daquelas pessoas que aprenderam alguma coisa. O Governo não fez uma articulação, por exemplo, com os empresários que querem tanto que as pessoas... que tirem as pessoas da situação de rua das suas calçadas, mas que não oferecem um trabalho” (Entrevistada E, 2021). Deste modo, houve questionamentos referentes à sustentabilidade do PMP por este não ter apresentado uma complementação de geração de renda efetiva e duradoura além do curto prazo. Considerando que um dos objetivos do PMP é a pessoa conseguir continuar domiciliada ao fim do recebimento do benefício, parecem faltar instrumentos que auxiliem nesse resultado (Entrevistada E, 2021).

A frustração gera descrédito em relação ao Governo, pois o programa acaba sendo visto como um “oportunismo da prefeitura de, de alguma forma, dar uma resposta para a sociedade” sobre “os moradores de rua que aumentam gradualmente ano a ano” (Entrevistado C, 2021). Em reportagem, um beneficiário da bolsa de qualificação profissional, Édson José Souza Campos, “avalia que o programa é ‘muito bonito nas propagandas’, mas falta melhorar na prática” (GOMES, 2019).

A percepção gerada é de que o PMP foi publicamente enquadrado como a solução do problema social da situação de rua, mas que efetivamente é apenas mais uma política assistencialista, sem promover mudanças reais (CAMPBELL, 2002). Essa mensagem afeta a autoestima do público-alvo como pessoas e cidadãos. Com base nos estudos de Ingram e Schneider (1993), podemos compreender que a população em situação de rua se vê impotente, desmotivada e acredita que de nada adianta sua participação política. Um ativista político declara que “eles [Governo] não fazem um troço para te acolher [pessoa em situação de rua]. Eles fazem um troço para ti desistir. Para depois dizer que tu não serve para nada” (Entrevistado C, 2021).

O preconceito com a população em situação de rua é grande. De acordo com um ativista político, “aqui em Porto Alegre, (...) eles querem distância, sabe? Como se a gente fosse um... dadas as proporções, né? Feito Jesus e os leprosos, né, porque eles usam droga, porque bebem cachaça” (Entrevistado C, 2021). A Comandante Nádia, secretária de Desenvolvimento Social e Esporte em Porto Alegre (2018 - 2019), chegou a afirmar: “ ‘Nós não vamos admitir uma cidade, uma praça que esteja cheia de morador de rua. É um lugar público e as pessoas não podem levar seus filhos, seus pets. Não têm condições de caminhar nem em uma calçada, porque uma pessoa se acha no direito de morar na rua’ ” (NÃO..., 2019). Por ser uma população imersa na cidade informal, que frequentemente segue uma cartilha moral própria e é considerada improdutiva socialmente, pode existir uma concepção de que essa população não teria ‘direito a ter direitos’ (DAGNINO, 2004). O Jornal Boca de Rua, produzido por pessoas em situação de rua, emitiu uma declaração em resposta aos preconceitos:

“Para essas pessoas que se chamam de ‘cidadãos de bem’, que pagam imposto e tal, nós informamos: somos todos cidadãos e também pagamos impostos quando compramos no mercadinho. E, acima de tudo, somos seres humanos” (NÃO..., 2019).

Partindo dessa construção social preconceituosa, o PMP pode ser visto como uma política higienista, que retira a pessoa do olhar público da rua sem oferecer um auxílio genuíno. A frustração das expectativas é interpretada como algo intencional. Um ativista político afirma que “o Governo nos vê e nos criminaliza, né? E acham que a gente não serve para nada. Então, acaba precarizando os serviços que atendem a própria população de rua, para isso, que é para o cara desistir mesmo” (Entrevistado C, 2021).

É interessante ressaltar que muitos dos receios aqui citados são abordados no desenho institucional do Programa Moradia Primeiro, como a priorização de moradia na região em que já existe vínculo e acompanhamento psicossocial especializado. O que acontece, segundo um ativista político, é que na “rádio rua, a informação que chega, na verdade, ela não chega como um todo, sabe? (...). Então se tu não der a informação pro cara, como é que tu vai querer que o cara consiga aderir ao programa? Não vai. (...) As pessoas não queriam aderir, por causa disso” (Entrevistado C, 2021). O Jornal Boca de Rua também afirmou haver uma falta de comunicação entre o Governo e a população em situação de rua:

“o problema é que tinham que informar melhor as pessoas [em situação de rua]. Muita gente montou uma casa, foi comprar coisas, achando que isso seria para sempre. E agora, vai vender tudo, porque não tem como sustentar uma casa sem isso [auxílio governamental]. Quando acaba, vai pra rua e pronto. E vai colocar as coisas onde? O término dos auxílios [governamentais] está chegando antes do fim da pandemia. E a gente vai pra rua de novo” (A SOLIDARIEDADE..., 2021).

Pode haver uma percepção de falha por parte do poder público, o que é complicado segundo um ativista político “porque tipo, uma coisa é tu ter isso em relação às pessoas da cidade formal, outra coisa é com a galera da cidade informal, sabe. Que é a galera que o Estado deveria ter esse papel acolhedor e não esse papel de... sabe?” (Entrevistado D, 2021). A relação com o Governo pode se tornar apática. “Porque a galera [em situação de rua] participa, só que, claro, a galera também tá decepcionada, já tá na rua por várias decepções. Aí vai lidar com o Estado e o Estado também vem com toda essa lógica assistencialista que não é uma lógica de política para resolver” (Entrevistado D, 2021). Ou odiosa, pela sensação de não apenas estar sem direito de auxílio, como da existência de uma intencionalidade negativa. “Quando tu mantém essa população desinformada daquilo, tu acaba tendo um controle sobre ela”, portanto “eu [Governo] mantenho o cara [em situação de rua] sem informação, né, para mim poder culpar ele depois” (Entrevistado C, 2021).

A informação que vai para mídia também pode ser enganosa. Em reportagem de 2018, por exemplo, quando o PMP foi lançado, dizia que “no auge do programa, que deve ser atingido em 2019, a expectativa é de que 1,5 mil vagas tenham sido atingidas” (MASSARO, 2018). As vagas disponibilizadas no, entretanto, são poucas perante o grande número de pessoas em situação de rua. Em 2019, havia a oferta de 153 bolsas auxílio-moradia pelo PMP (BUELLER, 2019), enquanto o censo de 2016 indicou a existência de 2.115 adultos em situação de rua em Porto Alegre (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Um ativista político declara: “Então, o que se vende pra sociedade como política pública não é o que realmente é. Não é o que a gente tem como a realidade do rolê. Sabe? Então, tem essa enorme distância entre o que é e o que o Governo fala, né, como publicidade” (Entrevistado C, 2021).

De acordo com um ativista político, a existência pública do PMP pode resultar “criminalizando a pobreza”, na “criminalização do indivíduo que deveria ser assistido pela política” (Entrevistado C, 2021). Poderia haver uma percepção geral da sociedade de que, se existe uma política habitacional disponível, a culpa seria do indivíduo por ainda estar na rua ao invés de numa moradia. A pessoa continuaria em situação de rua porque quer. Segundo ativista político, caso a pessoa tente aderir ao programa, mas acabe desistindo durante ou tendo que voltar à rua ao seu término, “a sociedade vai olhar e vai dizer ‘não, não tem jeito, não, só exterminando. Tem que deixar morrer à míngua’. Isso que esses programas faz, né” (Entrevistado C, 2021).

Apesar das críticas, conforme ativista política, o PMP “é um projeto que a gente entende que precisa virar política pública, inclusive com recurso próprio, do município, do Estado e da federação” (Entrevistada E, 2021). O Programa configura uma inovação nas políticas

habitacionais no município de Porto Alegre. Alguns aspectos do programa poderiam ser revisados ou ampliados, mas o que muitos integrantes da população em situação de rua e ativistas clamam é que “precisa virar uma política de Estado, e não de governos” (Entrevistada E, 2021).

As construções sociais em que uma política pública se baseia, portanto, influenciam seus resultados e seu público-alvo. A ausência de uma construção social específica, entretanto, também pode ter consequências. Deste modo, veremos a seguir uma relação entre gênero e a situação de rua, que majoritariamente não foi considerada na formulação do Programa Moradia Primeiro.

4.4 GÊNERO E A SITUAÇÃO DE RUA

As mulheres são 14,5% da população em situação de rua em Porto Alegre, contra 85,5% de homens (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Estes dados locais refletem a conjuntura brasileira, onde se estima que 82% das pessoas em situação de rua sejam homens (MDS, 2009). Muitos fatores explicam essa disparidade entre os gêneros, existindo tanto aqueles que inibem as mulheres de irem às ruas, quanto outros que propõem os homens a entrarem nesta situação.

Existe uma ideia, conforme um ativista político, de que “a mulher é mais forte”, pois “dentro das dificuldades, a mulher consegue resolver as coisas melhor, mais calmamente” (Entrevistado C, 2021). Não é uma questão de força, mas de domesticidade compulsória. A situação de rua é muito perigosa para as mulheres, que muitas vezes precisam escolher entre uma opção ruim e outra pior ainda. Algumas mulheres enfrentam diversas formas de violência, física, financeira e psicológica, que normalmente levariam homens à situação de rua, mas resistem domiciliadas. A socialização das mulheres que as embute com o papel de cuidados encoraja a busca por realização pessoal por meio da estabilidade familiar, colocando sua independência financeira em segundo plano e as tornando vulneráveis às imposições de seus maridos.

De acordo com funcionária da prefeitura, “a mulher, ela aceita, por uma questão cultural mesmo, ela suporta por muito mais tempo a violência doméstica, por exemplo” (Entrevistada B, 2021). À mulher é atribuída responsabilidade pela maternidade, logo um filho “prende a mulher ao espaço de moradia com um possível companheiro, né? Então não é fácil tu abandonar filho, por exemplo, e te colocar em situação de rua” (Entrevistada B, 2021).

As mulheres são mais suscetíveis a sofrerem violência, e na rua elas se tornam ainda mais vulneráveis. Segundo funcionária da prefeitura, as mulheres em situação de rua “acabam

se vinculando a alguém do sexo masculino” não por afeto, mas porque, no momento em que elas têm alguém que as protejam, “existe um pouco mais de respeito com relação a elas. Então, elas sofrem menos violência” (Entrevistada B, 2021). Este fato é corroborado pela pesquisa de 2016, em que 59,5% das mulheres entrevistadas relatou estar em um relacionamento fixo, contra 15% dos homens (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). Entretanto, “às vezes, a violência é daquele com quem elas são vinculadas, né. Mas elas aceitam, porque é melhor apanhar de um, do que apanhar de qualquer um que tenha na rua” (Entrevistada B, 2021).

A situação de rua é pior para as mulheres também em termos de higiene e saúde. Há dificuldade de acesso a produtos de higiene básica e que contenham o sangue menstrual. A pobreza menstrual é um problema gravíssimo, principalmente considerando que as mulheres menstruam durante vários dias ao mês e podem ter que ocorrer a improvisos como uso de papel, papelão, jornal e até miolo de pão, que aumentam as chances de infecções vaginais (BRAGA, 2020).

Os fatores acima citados demonstram a importância de o PMP priorizar em seu público-alvo as mulheres gestantes, as mulheres em situação de risco e as mulheres vítimas de violência.

A predominância de pessoas do gênero masculino em situação de rua, constituindo maioria sobre as do gênero feminino, também está muito ligada à socialização dos homens. A imposição da masculinidade faz com que este gênero seja mais propenso a ir para uma situação de rua por diversas razões.

A socialização dos homens exige que estes sigam um padrão de comportamento rígido para serem respeitados como homens. Isto se revela, em um nível mais superficial, em aversão a usar roupas de cores consideradas femininas, como cor-de-rosa, ou a itens tradicionalmente voltados para mulheres, como bichos de pelúcia ou maquiagem. A questão, entretanto, é mais profunda. Aos homens também é esperado que sejam os provedores e pilares de suas famílias, com um trabalho produtivo respeitável e sucesso profissional, e que tenham posturas sérias e firmes.

A insuficiência financeira, quando se perde a capacidade de contribuir para a moradia e a família, então, se torna um grande motivo que leva o homem ao espaço da rua. Uma funcionária da prefeitura afirmou que, “normalmente, essa é uma tarefa ainda masculina, então o que acontece é que esse homem, não tendo condições de arcar com as despesas familiares, enfim, ele acaba, a rua acaba se tornando uma opção” (Entrevistada A, 2021). Isso está relacionado à dinâmica das famílias, em que tradicionalmente o homem é o provedor da casa, na esfera pública, e a mulher é responsável pelos trabalhos do lar e de cuidados, na esfera privada. Outro motivo que leva o homem à situação de rua, de acordo com uma ativista política,

é “quando há uma separação em que a mulher tá com os filhos, geralmente, ela fica em casa e o marido sai” (Entrevistada E, 2021). Deste modo, funcionária da prefeitura declara que “desemprego, pobreza, hipossuficiência, traz muito mais homens pra situação de rua do que mulheres” (Entrevistada A, 2021).

Toda essa pressão sobre os homens gera uma carga social muito severa que dificilmente é aliviada. Enquanto as mulheres gozam de uma rede de apoio emocional, entre seus amigos, familiares e parceiros românticos, sociologicamente falando, é tido como padrão que os homens héteros fiem-se apenas em suas parceiras românticas para apoio emocional. A amizade entre homens se dá de forma mais rasa, raramente envolvendo honestidade sobre problemas emocionais ou com verdadeiro suporte emocional, pois comportamentos que indiquem fragilidade são desprezados entre homens (D’AGOSTINI, 2019).

De fato, segundo pesquisa realizada com mais de 40 mil pessoas em 2019, 42% dos homens brasileiros raramente ou nunca conversam com seus amigos sobre seus maiores medos, dúvidas e obstáculos, e apenas 28% o fazem às vezes (PAPO DE HOMEM, 2019). Isto significa que sete a cada dez homens não tem o hábito de conversar com seus amigos em busca de apoio. Pelo contrário, é valorizado o autocontrole das emoções que indicam vulnerabilidade: seis a cada dez homens concordam que foram ensinados a não expressar suas emoções (PAPO DE HOMEM, 2019).

Os homens são socializados para não compartilhar seus sentimentos com ninguém além de suas namoradas ou esposas para seguir este ideal de virilidade. Quando estas parceiras morrem ou os deixam, eles não têm ninguém que os apoie no momento de luto, gerando índices elevados de morte, depressão e alcoolismo. Em 2018, por exemplo, 79% dos óbitos registrados como suicídio no Brasil foram de homens (D’AGOSTINI, 2019). Esse padrão gera uma percepção, conforme um ativista político, de que “o homem é fraco. O homem desiste rápido” (Entrevistado C, 2021).

Uma funcionária da prefeitura relatou que um fator frequente na ida à rua ligado a gênero é “a questão do uso de substâncias” que “se torna também um pouco relevante” (Entrevistada A, 2021). Em pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), foi revelado que o percentual de usuários era maior entre os homens, configurando 5% dos entrevistados contra 1,5% de mulheres (BASTOS, 2017). Outra funcionária da prefeitura informa que “eu acho que seja pela questão do uso de álcool e drogas, sabe, da população masculina e aí, com isso, eles perdem o vínculo com a família e acabam indo pra rua mesmo. Muito, muito mais por isso” (Entrevistada B, 2021).

O fato de homens não compartilharem suas necessidades emocionais com outros homens pode resultar que aqueles que não conseguem obter uma namorada se tornem misóginos, acreditando que o mundo lhes deve o amor de uma mulher, como se fosse um bem. As pessoas precisam de apoio e afeto, pois sua falta gera um trauma emocional muito grande. Homens podem acabar direcionando este trauma e o manifestando em forma de violência, machucando tanto a si mesmo quanto a outras pessoas física e mentalmente. Em verdade, o uso de violência física em um conflito e a objetificação de mulheres são comumente associados à virilidade (D'AGOSTINI, 2019). Os homens são o gênero que mais mata – e o que mais morre. Os homens compõem 83% do total de mortes por homicídios e acidentes no Brasil (MS, 2010). Em 2018, a expectativa de vida dos homens era de sete anos a menos que as mulheres (IBGE, 2019).

A masculinidade e a feminilidade como papéis de gênero são construções sociais. Uma ativista política afirma que “o homem tem ainda a cultura de que ele tem que dar conta, que ele tem que, e onde que esse homem vai colocar isso, né? Homem não chora, homem...” (Entrevistada E, 2021). Destaca-se que, em relação aos homens, a ausência de inteligência emocional é estrutural na sociedade machista em que vivemos. A sociedade desencoraja garotos a amar seus amigos, abraçá-los e compartilhar com eles suas necessidades e seus problemas. Homens são socializados para não demonstrar vulnerabilidades, sentimentos e emoções; a evitar a procura de suporte emocional em amigos e profissionais; a não cuidar de si mesmos e a rejeitar práticas consideradas femininas (D'AGOSTINI, 2019). Uma ativista política declara que “tem várias coisas na cultura, que eu acho que possibilita, assim, uma maior quantidade do público masculino que fica em situação de rua, sabe. Questão assim desse masculino que também é construído, né. Então, eu acho que vai muito por aí, muito por aí” (Entrevistada E, 2021). Aos homens cabe questionar a estrutura rígida em que se configura a masculinidade para libertarem a si mesmos e as mulheres desses papéis de gênero que tanto oprimem.

Desta forma, a questão de gênero não foi plenamente abordada no Programa Moradia Primeiro. Ainda assim, outras construções sociais são muito presentes. Uma síntese dos pontos discutidos ao longo do capítulo será apresentada a seguir.

4.5 AFINAL, QUAL A CONCLUSÃO A QUE SE CHEGA SOBRE A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO PMP?

O PMP, política municipal de habitação que financia um aluguel popular temporariamente para pessoas em situação de rua apresenta uma construção social positiva ou

negativa da população em situação de rua? Ele contribui para o aumento da autoestima dos seus beneficiários ou a diminui?

É importante destacar que o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua foi proposto como uma parceria entre diversas secretarias, concretamente, contudo, nele atuam apenas a SMS e a Fasc. Muitos dos receios citados por parte da população em situação de rua têm mais a ver com a capacidade dos órgãos da prefeitura de efetivamente dar conta do que foi proposto no desenho institucional do que sobre o desenho em si. Conforme ativista político, “o Programa [Moradia Primeiro] até que, no papel, ele é um programa bom, teoricamente” (Entrevistado C, 2021).

Ainda assim, a sustentabilidade do PMP é questionável. De acordo com um ativista político, o Programa “ficou inacabado, né? Foi um ensaio, né, de uma ideia, uma luta” (Entrevistado D, 2021). O prefeito Nelson Marchezan havia dito, sobre o PMP, que “ ‘as pessoas têm que ser tratadas com mais dignidade para que possam transformar suas vidas’ ” (BRAGA; CONTE, 2020), contudo é preciso mais para que as pessoas saiam da situação de rua. A estratégia de geração de renda, em especial, poderia ter sido mais ambiciosa, pois a renda é essencial para as pessoas continuarem domiciliadas. Sobre isso, uma ativista política declarou que “os governos precisam, sim, abrir frentes de trabalho e poder fazer articulações para que se tenha campo de trabalho” (Entrevistada E, 2021).

O PMP, segundo uma ativista política, é “importante para quem faz uso de álcool e drogas, essa lógica do acompanhamento, da capilaridade da rede, da articulação da rede de proteção, da RAPS (Rede de Atenção Psicossocial) ” (Entrevistada E, 2021). A Assistência Social tem muitos serviços voltados para a população em situação de rua no município, como abrigos, albergues, Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros POP), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Entretanto, de acordo com funcionária da prefeitura, “são serviços que às vezes não são buscados pelas pessoas justamente porque elas fazem um uso muito intenso de substâncias. Então, o Programa foi uma alternativa para que as pessoas pudessem sair do espaço da rua e estar num espaço de proteção” (Entrevistada A, 2021).

Conforme ativista político, o acesso a um espaço de proteção, se inserindo “na cidade formal (...), para quem compreende isso, é importantíssimo, né, ter essa autoestima (...) de tá vivendo nesse ambiente” (Entrevistado D, 2021). Outra ativista declara que, por meio do PMP, os beneficiários têm a possibilidade de aproveitar e se orgulhar “do fogãozinho que conseguiram, da comida que estão fazendo, do banheiro, que nunca conseguiram ter acesso” (Entrevistada E, 2021). “Quem está no programa agradece”, pois “o Moradia Primeiro tirou o

medo de ter que dormir na rua” e “deu uma oportunidade de organizar a vida” (NUNES, 2021b). A beneficiária Rosane da Silva, do PMP, relatou que “agora aqui [na moradia] a gente sabe que vai tomar banho, vai tomar café, com calma. É outra vida” (NUNES, 2021b).

“Eles diziam quando começavam na moradia, né? Poder dormir uma noite assim, cansado, sem medo que alguém atire gasolina e bote fogo, sem medo de ser estuprado, sem medo de alguém vir me chutar, sem medo de vim alguém e roubar tuas coisas, matar teu cachorro, sabe? São todas as coisas que acontecem com eles, né” (Entrevistada B, 2021).

Em relação aos resultados do PMP, a então coordenadora do programa na Secretaria Municipal de Saúde, Sílvia Mendonça, relatou tanto casos em que houve melhoria na qualidade de vida quanto casos em que os beneficiários não conseguiram se adaptar. Segundo ela, “alguns conseguem, outros precisam de mais tempo. Até porque para alguns é uma vida inteira na rua, não é rápido para resolver. A gente entende que não é um fracasso eles recaírem de novo no vício, isso vai acontecer” (GOMES, 2019).

Segundo funcionária da prefeitura, o PMP conseguiu “alcançar em torno de 170 pessoas, mais ou menos, que passaram pelo espaço de moradia” (Entrevistada A, 2021). Houve “uma diminuição bastante expressiva das pessoas que fizeram internações ao longo da sua estadia no programa. Elas fizeram muito, muito menos internações ao longo da sua estadia” (Entrevistada A, 2021). Outra funcionária salienta que “o número de internações, agravamento de saúde, tudo isso a gente reduz drasticamente com o Moradia Primeiro” (Entrevistada B, 2021), ou seja, menos despesas para os gestores em termos de gastos na Saúde. Um ativista político relatou que “eu conheço pessoas que estão, que se deram muito bem, que estavam mais organizadas” (Entrevistado C, 2021). Isso gera um entendimento, para uma funcionária da prefeitura, de que “o Moradia Primeiro para população em situação de rua é o padrão ouro, assim, é o que teria que ser feito mesmo” (Entrevistada B, 2021).

Deste modo, para essas pessoas, o PMP apresentou bons resultados, especialmente em relação ao seu público-alvo, pessoas em situação de rua que fazem uso abusivo de substâncias. A construção social dessas pessoas no PMP foi positiva por considerar que merecem autonomia e independência em um espaço de moradia. Isso configura um avanço em relação a outras opções habitacionais para esse público, como abrigos, que costumam ser muito restritivos, e caracteriza-as como tendo uma construção social ambivalente, com características de grupos dependentes que se sobressaem sobre as de divergentes, na classificação de Ingram e Schneider (1993). Essa construção social pode aumentar a autoestima desse público-alvo, encorajar sua participação política e melhorar a visão que a sociedade em geral tem sobre ele. Em compensação, a heterogeneidade da população em situação de rua impede que essa construção

inclua outras pessoas além desse público-alvo específico. O PMP não foi desenhado para diversos perfis, dessa forma, outros perfis têm seu acesso a política restringido.

Há muito que poderia ser feito para aprimorar o PMP e o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua. Considerando o baixo poder político da população em situação de rua (INGRAM; SCHNEIDER, 1993), de acordo com funcionária da prefeitura, “precisa, sim, [ter] uma grande conscientização do gestor” (Entrevistada B, 2021) para que ele destine mais recursos a esse público-alvo. É importante que “se dê no poder público (...) esse entendimento de que precisa ter mais para população em situação de rua” (Entrevistada B, 2021). Com uma quantidade razoável de recursos federais e municipais, o PMP poderia ter se institucionalizado ao invés de ser caracterizado como um programa do Governo Marchezan, ou seja, poderia continuar sendo implementado independentemente de quem seja prefeito de Porto Alegre. E, uma funcionária da prefeitura afirmou, “se não tem outro motivo humanitário que justifique, pelo menos, pela redução de custos, né, que é importante para o sistema também” (Entrevistada B, 2021). Afinal, de acordo com ativista política, “solução tem, né. Solução tem. O importante é que tivesse vontade política mesmo” (Entrevistada E, 2021).

A situação de rua é uma consequência de problemas sociais estruturais. Dentro dos seus limites, ela também permite uma vivência fora da norma esperada e imposta, um escape das relações familiares conflituosas, dos papéis de gênero previamente determinados e do trabalho produtivo sob a lógica capitalista. A situação de rua é estigmatizada, desta forma, a reinserção à sociedade pode implicar que as pessoas em situação de rua precisariam mudar de alguma forma. Neste mesmo sentido, o proprietário de uma pousada cadastrada no programa, André Garoa, relata que “os moradores [beneficiários do PMP] são pessoas melhores hoje” (NUNES, 2021b). A avaliação é dúbia, pois vincula caráter a moradia. Há diversas motivações, muitas vezes estruturais, para a ida e permanência na rua. A reinserção à sociedade não pode ser apenas responsabilidade das populações vulneráveis: a sociedade também precisa mudar para incluir e respeitar essas pessoas. Ao mesmo tempo que Marchezan diz que “ ‘não é correto acharmos normal que as pessoas morem nas ruas’ ” (MENDONÇA, 2018), também não é normal o desrespeito e o desamparo que as pessoas em situação de rua perpassam todos os dias.

Existem múltiplas cidades dentro de uma cidade (ROBINSON, 2011) e todas elas coexistem. O conceito de ‘urbano’ abrange multitudes, a coexistência de pessoas com seus próprios sonhos, pontos de vista e ocupações, pertencentes a diferentes classes socioeconômicas. A frase a seguir, de uma ativista política, ilustra o respeito à diversidade demonstrado na luta da população em situação de rua:

“Para população de rua [há] a luta pelo uso da cidade, de uma cidade menos inóspita, menos violenta, agressiva. Inclusive sobre o que eles botam de tijolinho embaixo das coisas pras pessoas não ficarem. É preciso ser plantado isso. Porque é um público, a rua não é um mundo fora do nosso mundo. A rua é as pessoas em situação de rua. Elas existem. (...) são outras formas de se colocar no mundo. E a gente precisa acolher essas outras formas, porque elas falam de diversidade, em todos os sentidos” (Entrevistada E, 2021).

O PMP configurou uma grande inovação para as políticas públicas de habitação do município de Porto Alegre. Ainda assim, segundo ativista política, pela heterogeneidade da população em situação de rua, há demanda por “programas efetivamente que ofereçam um repertório maior, mais amplo e mais variado, na questão da moradia para as pessoas em situação de rua” (Entrevistada E, 2021). OPMP, enquanto política pública, se apresenta como um meio-termo entre as demandas por habitação com casa própria, para aqueles que querem ter total posse sobre sua moradia, e as por habitação temporária com casas de passagem, para aqueles com estilo de vida nômade. Ao que essas demandas habitacionais forem atendidas, conforme ativista político, “é quando o Estado consegue compreender o todo das formas de vivência que os seus cidadãos têm na cidade” (Entrevistado D, 2021) e assim efetivamente amparar seus cidadãos em seu direito de escolha sobre a moradia.

5. CONCLUSÃO

A proposta desta dissertação era analisar qual a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro.

Nós procuramos apresentar o cenário no qual se situa o Programa. O histórico das políticas públicas habitacionais implementadas em Porto Alegre, tanto municipais quanto federais, permitiu entender como a cidade avançou em sua garantia do direito à moradia. A partir da década de 1990, principalmente, a ideia de direitos humanos ganha destaque no Brasil, fazendo com que as políticas públicas adquirissem um caráter mais inclusivo.

O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua foi lançado em 2019 no governo municipal de Nelson Marchezan Júnior (2017-2020). O Plano era composto por seis estratégias, entre as quais o PMP, que buscavam qualificar o atendimento à população em situação de rua e oferecer oportunidades de moradia e geração de renda (FERREIRA; REINHOLZ, 2019). O Programa consistia no custeio de um aluguel popular por até um ano para uma pessoa que estivesse em situação de rua, que também receberia visitas quinzenais de profissionais da Saúde e da Assistência Social para acompanhamento individual (NUNES, 2021b).

A realidade da população em situação de rua revelou que esse é um grupo muito heterogêneo, com diferentes perfis e motivações para a situação de rua. Ainda assim, grande parte compartilha algumas características: a população em situação de rua é composta majoritariamente por homens (85,5%), negros ou pardos (36,9%), sem formação profissional no currículo (57,5%), com dependência química ou a álcool (58,1%). A maioria (60,6%) relatou ter vivenciado situação de violência. Em relação à saúde, 36,1% admitiram ter algum transtorno mental, 43,7% reclamam de dores no corpo e 60,6% se queixam pela saúde bucal precária. Apenas 5,1% desses indivíduos afirmam estar na rua porque gostam (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

Esta dissertação se baseou na concepção de que o direito à moradia é um direito humano básico, presente em nossa Constituição (BRASIL, 1988). Observou-se a teoria urbana do direito à cidade, de acordo com a sociologia urbana, que implica o direito aos centros das cidades por serem espaços de lazer, cultura, trabalho e acessibilidade aos serviços públicos. As pessoas em situação de rua pertencem às cidades, assim como seus outros habitantes. O debate sobre direito à moradia, independentemente de sua propriedade mercantil, é sobre equidade, pois a imperatividade da transação monetária no mercado imobiliário pode restringir o acesso à moradia para as populações vulneráveis. Prevalece ainda, no imaginário coletivo, a ideia de que

as pessoas precisam seguir uma determinada cartilha moral para terem ‘direito a ter direitos’ (DAGNINO, 2004).

A desigualdade urbana inata à formação das cidades brasileiras, gerou uma distinção entre a cidade formal e a cidade informal (MARICATO, 2001), pois as desigualdades sociais de ordem de gênero, raça e classe são reproduzidas nas estruturas urbanas (BOURDIEU, 2008). No Brasil, a desigualdade urbana é mais realçada pelas diferenças de mobilidade entre as classes sociais do que pela segregação residencial, trazendo diferentes conotações para os termos ‘subúrbio’ e ‘periferia’. As pessoas que vivem no ‘subúrbio’, em condomínios residenciais de alto nível, são mais inclusas à cidade pela acessibilidade a veículos que facilitam seu deslocamento, enquanto as pessoas na ‘periferia’ costumam depender de um transporte público mais precário e com menor disponibilidade.

Também foi apresentada a cidade em disputa de sua função, seja ela social, visando o bem-estar das pessoas que a habitam, ou financeira, pela lógica da especulação imobiliária, em que prevalecem os interesses do capital. O planejamento urbano poderia tentar impor um novo estilo de vida para seus habitantes, contudo as pessoas ressignificam os espaços que não lhe fazem sentido no dia a dia. Onde não há caminho, a grama fica marcada. Deste modo, é importante que o planejamento urbano tenha a dimensão humana como prioridade, em seu cotidiano, práticas e vivências.

Sobre os conceitos relacionados à construção social, foi destacado que as políticas públicas usam construções sociais como base para seus desenhos institucionais, influenciando, por exemplo, na seleção de instrumentos e na definição do público-alvo. Essas construções sociais se manifestam na classificação de pessoas com mais ou menos poder político e sendo mais ou menos merecedoras. Conhecer a construção social internalizada em um desenho institucional permite um aprofundamento no porquê algumas políticas públicas têm impactos tão positivos na sociedade, enquanto outras fracassam na solução de problemas sociais graves, reproduzem injustiças e geram cidadanias desiguais (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

A população em situação de rua, segundo classificações de Ingram e Schneider (1993), não tem poder político significativo, o que dificulta sua obtenção de recursos públicos e seu poder de decisão sobre o desenho institucional. O PMP disponibiliza o pagamento do aluguel diretamente ao locador do imóvel ao invés de confiá-lo ao beneficiário, que também precisa aderir ao Plano de Cuidados Comuns, com determinações previamente consentidas, para continuar no programa. O uso de um instrumento que não confere liberdade de agência ao beneficiário financeiramente e de um instrumento de autoridade focado em controlar o

comportamento do beneficiário, com consequências duras caso ele não se atenha às regras estabelecidas, indicam que a população em situação de rua é percebida como um grupo de construção social ambivalente, com características de grupos dependentes e de divergentes. Estas classificações, conforme Ingram e Schneider (1993), de baixo poder político e algum merecimento podem ser internalizadas pelas pessoas em situação de rua, que se descobrem não reconhecidas como ‘sujeito’ pelo governo, com agência, voz e importância; e sim como ‘objeto’, sem lugar de fala ou poder de decisão, cujo papel é receber com gratidão o que os entes do governo caridosamente oferecerem.

Os motivos para as pessoas entrarem em situação de rua são múltiplos e complexos, mas as pessoas em situação de rua elaboram explicações simplificadas tanto para si quanto para os outros. Conforme o censo de 2016, as motivações para a ida à rua eram o conflito em seus núcleos familiares e vínculos amorosos (32,5%), uso de substâncias psicoativas (29,4%), desemprego (8,9%), entre outras (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017). É importante destacar que fatores como gênero, classe social, orientação sexual e raça podem agravar a vulnerabilidade social e acentuar processos de exclusão social que reforçam e prolongam a situação de rua. A pesquisa de 2016 ainda revela que, apesar da percepção de insegurança e precariedade, as pessoas em situação de rua manifestaram gostar principalmente da liberdade que a situação de rua lhes proporciona. Se configura um escape das imposições sociais de normas, regras e valores, do trabalho produtivo, de espaços rígidos como os albergues, e da vida em sociedade em geral (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017).

As reportagens analisadas registraram um grande aumento no número de pessoas em situação de rua no período estudado, de 2018 a 2021. O desemprego, a piora na saúde mental, entre outros fatores agravados pela pandemia da COVID-19, contribuiriam para haver 3.850 pessoas vivendo em situação de rua em Porto Alegre em 2020, segundo dados da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) (NUNES, 2021a).

Em 2017, a Secretaria Nacional de Álcool e Outras Drogas (Senad) disponibilizou uma verba a municípios para realização de projetos que trabalhassem com os eixos de habitação, redução de danos e geração de renda para a população em situação de rua. O eixo de habitação deveria estar ancorado nos princípios do modelo internacional Housing First, com a lógica de acesso imediato à moradia. O recorte do público-alvo determinado pela Senad era pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, sendo que mulheres gestantes e mulheres em situação de risco e vítimas de violência deveriam ser atendidas prioritariamente. O Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR) e seu eixo de habitação, o PMP, foram formulados de acordo com os requerimentos acima citados para captação da verba.

O Programa foi inovador ao fornecer o acompanhamento regular com equipes mistas das secretarias da Saúde e da Assistência Social, que também realizam busca ativa e atendimento nas ruas do município. Demonstrou compreensão da situação de rua, pois são pessoas que sofrem dificuldade no acesso a serviços de saúde. O acesso imediato à moradia foi revolucionário por não impor a lógica progressiva hegemônica nas políticas habitacionais para a população em situação de rua, como os abrigos, respeitando a autonomia do beneficiário e confiando em seu poder de agência. O PMP também tem um custo mais baixo por pessoa do que abrigos convencionais.

Ainda assim, a vinculação do público-alvo do programa com o uso de álcool e drogas exclui seu acesso por diversos perfis de pessoas em situação de rua. A dependência por imóveis do setor privado também limita as vagas oferecidas, pois existe relutância dos proprietários de contribuírem com o programa, principalmente pelo preconceito com a população em situação de rua. O período de duração do benefício de um ano, no máximo, é considerado curto para que a pessoa organize sua vida e adquira geração de renda suficiente para se sustentar sozinha ao seu fim, gerando muitas críticas sobre a quebra de expectativas.

As frustrações relacionadas com o Programa podem se manifestar na forma de auto culpabilidade do beneficiário, quando ele se considera incompetente pelo seu fracasso no programa e vê sua autoestima diminuída; de insatisfação com o governo, que teria formulado o programa sem fornecer recursos efetivos para que o beneficiário fosse bem-sucedido; e de uma sensação de impotência, quando a pessoa em situação de rua não se sente considerada cidadã, tanto pelo Estado quanto pela sociedade em geral.

A priorização das mulheres no público-alvo do PMP é importante pela vulnerabilidade à violência que as mulheres estão sujeitas cotidianamente e que se intensifica com a situação de rua. Os fatores que explicam a predominância de homens na situação de rua, não apenas em Porto Alegre, como em todo o Brasil (MDS, 2009), incluem, mas não estão limitados a imposições relacionadas ao papel de gênero masculino. A socialização determina que homens devem ser provedores do lar, fortes e rígidos, com adesão a práticas tidas como masculinas e aversão às consideradas femininas. As amizades entre homens costumam ser superficiais, sem compartilhamento de problemas e cargas emocionais (D'AGOSTINI, 2019). Essas pressões sociais podem sobrecarregar os homens e, eventualmente, levá-los a optar pela situação de rua.

O PMP se mostra como uma política pública com grande potencial. O desenho institucional do programa carrega construções sociais que podem ser aprimoradas para melhor atender a heterogeneidade da população em situação de rua ao considerar os elementos analisados nesta pesquisa. O Programa apresenta uma construção social positiva do seu público-

alvo, pessoas em situação de rua que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas, mas isso configura uma estigmatização da população em situação de rua no geral.

Esta dissertação revelou o quanto é fundamental que se confira uma cidadania ampla a todos e todas, garantindo também o direito à moradia, pois as diferenças entre as pessoas são concebidas por meio de construções sociais. Desta forma, a sociedade brasileira poderá vislumbrar uma democracia justa, inclusive para a população em situação de rua.

REFERÊNCIAS

- AESC. **CAPS**. Porto Alegre: Associação Educadora São Carlos, 2021. Disponível em: <<https://www.aesc.org.br/caps/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras (Série Relatórios de pesquisa). [S.I.]: FASE, 1997, 282 p.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito urbanístico e política habitacional. **Direito e democracia**. Canoas: vol. 2, n.1, 2001, p. 161-181.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, 304 p. Disponível em <<https://bit.ly/2CXgwNT>>. Acesso em: 14. set. 2018.
- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal. In: Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 11-74.
- ANTUNES, Leda. Minha Casa perto do fim? **Uol**. Rio de Janeiro, 24 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2rnQKx3>>. Acesso em: 25 de nov. de 2019.
- ASSISTÊNCIA social de Porto Alegre deixa muito a desejar. **Boca de rua**. Porto Alegre, jul. ago. e set. de 2019. Ano XVIII, nº 72.
- BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro et al. (Org.). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017. 528 p.
- BAKOS, Margaret. Marcas do positivismo no governo municipal de Porto Alegre. **Revista de Estudos Avançados**, n. 12, 1998. Scientific Electronic Library Online.
- BORBA, Elisandra. Porto Alegre inaugura o primeiro Caps AD IV do Brasil. **Prefeitura de Porto Alegre**. Porto Alegre, 29 mar. 2019. Disponível em: <<shorturl.at/jqPT2>>. Acesso em 04 ago. 2021.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008, p. 159-166.
- BRAGA, Isadora; CONTE, Vanessa. Aluguel Solidário aumenta valor do pagamento para R\$ 800,00. **Prefeitura de Porto Alegre**. Porto Alegre, fev. de 2020. Disponível em: <<shorturl.at/bsDE9>>. Acesso em 07 mai. 2021.
- BRAGA, Nathália. Falta de dinheiro impede acesso a absorventes - e o Governo ignora o problema. **The Intercept Brasil**. Brasil, 3 de fev. de 2020. Disponível em <<shorturl.at/ikCE5>>. Acesso em 04 jul. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento**. Brasília, DF, dez de 2009.
- BRASIL. **É possível Housing First no Brasil?**: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF, dez. de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.714, de 24 de agosto de 2018. **Alteração da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília, DF, ago. de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13714.htm>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BUELLER, Christian. Programa Moradia Primeiro completa um ano e esbarra na escassez de interessados. **Correio do Povo**. 12 mai 2019. Disponível em: <shorturl.at/bhvwD>. Acesso em: 02 set 2020.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. **O Resgate do Centro de Porto Alegre: A luta dos sem-teto pelo direito à moradia**. Tese [Mestrado em Geografia] - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília, 242 p., 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2NPU5yA>>. Acesso em: 15 set. 2018.

CADÊ o Estado? **Boca de Rua**. Porto Alegre, jul. ago. e set. de 2020. Ano XIX, nº 76.

CAMPBELL, John L. Ideas, politics and public policy. **Annual review of sociology**. Vol. 28, p. 21-38. USA, ago. 2002.

CAMPOS, Heleniza; TAVARES, Selena; MARX, Vanessa. O mercado de habitação em Porto Alegre/RS. In: Adauto Cardoso; Camilla D'Ottaviano (Orgs). **Habitação e direito à cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

CORREA, Marx. 26% das pessoas em situação de rua em Porto Alegre estão há menos de um ano sem moradia, diz levantamento de ONG. **RBS TV**. Porto Alegre, 16 mar. 2021. Disponível em: <shorturl.at/gmyBR>. Acesso em 05 mai. 2021.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Orgs). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto; MARGUTI, Bárbara. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: Marco Aurélio Costa (Org). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III** : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

D'AGOSTINI, Ana Carolina C. Os impactos da masculinidade tóxica na saúde emocional. **Nova Escola**. 10 de abr. de 2019. Disponível em: <shorturl.at/bfACH>. Acesso em: 22 de dez. de 2020.

DILIGENTI, Marcos Pereira; FERNANDES, Idilia; CAMPOS, Tiago de. Habitação de interesse social em Porto Alegre: um estudo retrospectivo das políticas municipais cotejado com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. **Serviço social em revista**. Londrina, v. 20, n.1, p. 5-24, jul/dez 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2pdOa8y>>. Acesso em: 16 set. 2018.

DORNELLES, Aline; PIZZATO, Rejane; SANTOS, Simone. In: SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo; SANTOS, Simone Ritta dos (Orgs). **População de rua: políticas públicas, práticas e vivências**. Porto Alegre: Editora CirKula, 2017.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha (Org). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 105-126.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. USA: Pearson, 1972.

EDELMAN, Murray. **The symbolic uses of politics**. USA: University of Illinois Press, 1964.

A SOLIDARIEDADE enfraqueceu, enquanto a fome aumentou. **Boca de rua**. Porto Alegre, jan. fev. e mar. de 2021. Ano XX, nº 77.

ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia Mori. A causa e as políticas de direitos humanos no Brasil. **Cad. CRH** [online]. 2015, vol.28, n.75, pp.623-637. Disponível em: <<https://bit.ly/2CfwC3A>>. Acesso em: 15 out. 2018.

ENTENDA o que é Centro POP e sua importância para as pessoas em situação de rua. **Portabilis**. Disponível em: <shorturl.at/dxBEN>. Acesso em: 23 nov. 2020.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política. No. 28-29. São Paulo, apr. 1993.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs). **Bringing the state back in**. UK: Cambridge University Press, 1985.

FAGUNDES, Júlia Ribes. **Promoção imobiliária e geografia de centralidades**: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010). Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura, UFRGS. Porto Alegre, p.135, 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FASC. **Relatório final de pesquisa**: Cadastro de adultos em situação de rua de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: FASC, 2012 (Mimeo).

FERREIRA, Marcelo; REINHOLZ, Fabiana. "Rualogia": ciência de quem vive na rua e luta pelo direito de habitar a cidade. **Brasil de fato**. Porto Alegre: 07 ago, 2019. Disponível em: <shorturl.at/eMPU8>. Acesso em: 25 de nov. de 2020.

FIGUEIREDO, Patrícia. Brasil registra mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua em 3 anos. **G1**. São Paulo, 17 de jun. de 2019. Disponível em: <shorturl.at/kyDLW>. Acesso em: 23 de nov. de 2019.

FIOCRUZ. **Equidade**. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/equidade>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FONSECA, Caue. Lançado há um ano, programa social de Porto Alegre tem 70 moradores de rua vivendo em imóveis alugados. **GaúchaZH**. Porto Alegre, 11 de nov. de 2019a. Disponível em: <shorturl.at/pvwIL>. Acesso em: 13 de nov. de 2019.

FONSECA, Caue. A vida de quem conseguiu sair das ruas e entrar em um programa de aluguel social da prefeitura de Porto Alegre. **GaúchaZH**. Porto Alegre, 11 de nov. de 2019b. Disponível em: <shorturl.at/puT69>. Acesso em: 13 de nov. de 2019.

GEHLEN, Ivaldo; SCHUCH, Patrice; VIRGÍNIO, Alexandre; PIMENTA, Melissa; MEIRELLES, Mauro. Dinâmicas, estratégias e mundo da população em situação de rua. In: Patrice Schuch; Ivaldo Gehlen; Simone Ritta dos Santos (Orgs). **População de rua**: políticas públicas, práticas e vivências. Porto Alegre: Editora CirKula, 2017.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GERMANO, Liane; MARTINS, Cristina. Habitação, desenvolvimento humano e vulnerabilidade social na região metropolitana de Porto Alegre. In: Bárbara Marguti et al. (Org). **Territórios em números**: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHs e regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: IPEA: INCT, 2017.

GOMES, Luís Eduardo. Plano da Prefeitura para moradores de rua ainda esbarra em problemas antigos. **Sul21**. Porto Alegre, 27 de abr. de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2qsFEqv>>. Acesso em: 18 de nov. de 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2006.

HARVEY, David. **Paris, capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011-2012.

IBGE. **Expectativa de vida dos brasileiros aumenta para 76,3 anos em 2018**. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: <<shorturl.at/dxOS5>>. Acesso em 25 jan. 2021.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne; DELEON, Peter. Social construction and policy design. In: SABATIER, Paul (Org). **Theories of the policy process**. 2 ed. USA: Westview Press, 2007, p.93-129.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **The American Political Science Review**. USA: vol. 87, nº 2, jun. 1993, p.334-347.

INSTITUTO PÓLIS (Coord. executiva). **O estado das cidades no Brasil**: relatório 2001-2009. Brasil: 2013, 61p. Disponível em: <<shorturl.at/ipEG6>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

KATZ, Natan. Plano Municipal de superação da população em situação de rua. **Prefeitura de Porto Alegre**. Porto Alegre: set, 2019.

KLOECKNER, Fabiana. Plano de superação da população em situação de rua beneficia 86 pessoas. **Prefeitura de Porto Alegre**. Porto Alegre: 25 de out. de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NPiW4J>>. Acesso em: 14 de nov. de 2019.

KUHN et al. População de rua e pandemia 1: contextos e impactos. **Cartas da periferia**. Local: Porto Alegre. Produção: Fora dos Muros, Iguana Jornalismo e O Periférico, 13 jul 2020. Podcast. Disponível em: <<shorturl.at/iwTU8>>. Acesso em: 09 set. 2020.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LÔRO, Jéssica Neves. **Entre os muros da cidade**: condomínios horizontais fechados e segregação socioespacial na Barra da Tijuca. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF. Niterói, p.110, 2018.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**. US: vol. 32, nº 4 (Jul. – Ago. 1972), pp. 298-310.

MACEDO, Francisco Riopardense de. **Porto Alegre**: Origem e crescimento. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1999.

MAGALHÃES, Alexandre Almeida de. **Remoções de favelas no Rio de Janeiro**: entre formas de controle e resistência. Curitiba: Appris, 2019.

MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. A. (Ed.). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 163–204.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Vanessa; ARAÚJO, Gabrielle. Democratização do espaço público, ativismo urbano e ocupações na cidade de Porto Alegre. In: Vanessa Marx; Marco Costa. (Orgs). **Participações, conflitos e intervenções urbanas**: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2016, p. 199-231. Disponível em: <<https://bit.ly/2xqI1JW>>. Acesso em: 16 set. 2018.

MASSARO, Henrique. Prefeitura de Porto Alegre apresenta plano integrado para retirar moradores de rua. **Correio do Povo**. Porto Alegre, maio 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2CYWpPz>>. Acesso em: 16 set. 2018.

MATÉ, Gabor. **In the realm of hungry ghosts**: close encounters with addiction. Canada: Ebury Digital, 2018.

MDS. **Rua**: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 375-401.

MELLO, Maria Inês. DEMHAB comemora 50 anos nesta segunda-feira. **Prefeitura de Porto Alegre**. 21 dez. de 2015. Disponível em: <shorturl.at/nsvyL>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MENDONÇA, Lissandra. Marchezan assina termo de concessão do Programa Moradia Primeiro. FASC. **Prefeitura de Porto Alegre**. 21 ago. de 2018. Disponível em: <shorturl.at/hoyF6>. Acesso em: 02 set 2020.

MEWTWO contra-ataca. Direção: Kunihiro Yuyama. Japão: Oriental Light and Magic (OLM) et al, 2000. 1 VHS (75min).

MINHA Casa Minha Vida - Entidades. **Caixa Econômica Federal**. Disponível em: <shorturl.at/tFI13>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Conheça o programa Crack, é possível vencer**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/conheca-o-programa-crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em 16 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Consultório de rua do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: <https://www.prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/consultorio_Rua.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O que é redução de danos?** Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/pt-br/faq/o-que-e-reducao-de-danos>> . Acesso em: 16 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Residências terapêuticas**: o que são, para que servem / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: <<https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/120.pdf>>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **FAC** - Plano Diretor Participativo. Brasília: maio de 2011. Disponível em <<https://bit.ly/2D1jBww>>. Acesso em: 16 set. 2018.

MONTEIRO, Charles. Porto Alegre no século XX: crescimento urbano e mudanças sociais. In: Beatriz Dornelles. (Org.). **Porto Alegre em destaque: história e cultura**. 1ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, v. 1, p. 51-74.

MORAES, Caren. Prefeitura apresenta Plano de Superação da Situação de Rua. **Prefeitura de Porto Alegre**. Porto Alegre, 3 de maio de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/356qeal>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

MS. **Óbitos por suicídio entre adolescentes e jovens negros**. Brasil: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <shorturl.at/sAO49>. Acesso em 25 jan. 2021.

MS. **Saúde Brasil 2009**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

NÃO somos cachorros, Comandante Nádia. **Boca de rua**. Porto Alegre, jul. ago. e set. de 2019. Ano XVIII, nº 72.

NUNES, Ramon. Número de pessoas em situação de rua em Porto Alegre aumentou 38,73% em 2020. **Jornal Zero Hora**. Porto Alegre, 04 mar. 2021a. Disponível em: <shorturl.at/uzLZ9>. Acesso em 05 mai. 2021.

NUNES, Ramon. Programa de aluguel solidário para moradores de rua enfrenta falta de interesse de proprietários. **Jornal Zero Hora**. Porto Alegre, 22 mar. 2021b. Disponível em: <shorturl.at/crAI4>. Acesso em 22 mar. 2021.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo, Brasiliense, 1989. 322 p.

O PROGRAMA Aluguel Solidário aumenta o valor do pagamento para 800 reais em Porto Alegre. **O Sul**. 19 fev 2020. Disponível em <shorturl.at/cgyBK>. Acesso em: 09 set. 2020.

PAPO DE HOMEM. **O silêncio dos homens**. Brasil: Papo de Homem, 2019. Disponível em: <<https://papodehomem.com.br/silencio/>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PMPA. **Aluguel Solidário**. Disponível em <shorturl.at/avBR1>. Acesso em: 21 out. 2020.

PMPA. **Dados do censo do IBGE de 2000 e PMPA**. Disponível em <<https://bit.ly/2MBY6SH>>. Acesso em: 16 set. 2018.

PMPA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2xhTdcM>>. Acesso em: 16 set. 2018.

PMPA. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Alegre – volume 1: diagnóstico**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2xoHMyQ>>. Acesso em: 15 set. 2018.

PMPA. **Plano municipal de superação da situação de rua**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ri3WOK>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 11.229, de 06 de março de 2012. **Institui o Bônus-Moradia e dá outras providências**. Porto Alegre, RS, mar. de 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/38tjYwG>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.576, de 25 de fevereiro de 2014. **Dispõe sobre os critérios para concessão do benefício de aluguel social**. Porto Alegre, RS, fev. de 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2NNgn3Z>>. Acesso em: 15 set. 2018.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.087, de 22 de julho de 2015. **Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê POPRUA) e revoga o decreto nº 17.111, de 20 de junho de 2011.** Porto Alegre, RS, jul. de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3gztuCW>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.546, de 31 de outubro de 2016. **Alteração do decreto nº 18.576, de 25 de fevereiro de 2014.** Porto Alegre, RS, out. de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2x9v1cj>>. Acesso em: 15 set. 2018

QUEIROZ, Guilherme. Bia Doria critica marmita para sem-teto: as pessoas gostam de ficar na rua. **Veja São Paulo.** São Paulo, 04 de jul. de 2020. Disponível em: <shorturl.at/lvO58>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ROBINSON, Jennifer. Cities in a world of cities: the comparative gesture. **International journal of urban and regional research.** Vol. 35(1), p.1-23, jan. 2011.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, Anna Maria Corbi Caldas dos. Articular saúde mental e relações de gênero: dar voz aos sujeitos silenciados. **Ciência & Saúde Coletiva.** Rio de Janeiro: jul/ago. 2009, vol 14, nº4. Disponível em: <shorturl.at/nqAGU>. Acesso em: 22 dez. 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2013.

SAMPAIO, Vanessa; MENDONÇA, Lissandra. Prefeitura lança assistência emergencial para 150 mil famílias vulneráveis. **PMPA.** Porto Alegre: 14 de ago. 2020. Disponível em: <shorturl.at/bzKN1>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

SARLO, Beatriz. **A cidade vista: mercadorias e cultura urbana.** São Paulo: Editora WMF Martins, Fontes, 2014.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo. A situação de rua para além de determinismos: explorações conceituais. In: DORNELES, Aline; OBST, Júlia; SILVA, Marta (Orgs). **A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre.** 1ed. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012, v. 1, p.11-25.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo; SANTOS, Simone Ritta dos (Orgs). **População de rua: políticas públicas, práticas e vivências.** Porto Alegre: Editora CirKula, 2017.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SENNET, Richard. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta.** Rio de Janeiro: Record, 2018.

SMITH, Neil. **The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city.** London and New York: Routledge, 1996.

SOLIDARIEDADE aumentou. **Boca de Rua.** Porto Alegre, jul. ago. e set. de 2020. Ano XIX, nº 76.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias.** Porto Alegre, PPG-Sociologia, UFRGS, 2006, n.16.

TAPIA, Luis. **Política salvaje.** La Paz, Bolívia: Muela del Diablo Editores; Comuna; CLACSO, 2008.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. As possibilidades das metodologias informacionais nas práticas sociológicas: por um novo padrão de trabalho para os sociólogos do século XXI. In: **Sociologias.** Porto Alegre, PPG-Sociologia, UFRGS, 2001, ano 3, n.5, pp. 116-148.

TEIXEIRA, Salete. Porto Alegre amplia atendimento à população em situação de rua. **Prefeitura de Porto Alegre**. Porto Alegre, 03 de jan. de 2016. Disponível em: <[shorturl.at/lqELZ](#)>. Acesso em: 04 dez. 2020.

TREVISAN, João Silvério. **Devassos no paraíso**: A homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

UFRGS. Contribuições para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre. **Grupo de pesquisa em Economia Urbana e Direito à Moradia**. Porto Alegre, abr. 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2Ou4opc>>. Acesso em: 16 set 2018.

VAINER, Carlos (org et al). **Os megaeventos e a cidade**: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

WACQUANT, Löic. **Os condenados da cidade**: estudos sobre a marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2001.

APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você foi convidado a participar de forma voluntária na pesquisa da dissertação intitulada “Análise da construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro” (título provisório). A dissertação tem por objetivo entender essa política pública de moradia para a população em situação de rua e os seus efeitos nessa população. Esta pesquisa está sendo desenvolvida pela estudante de mestrado Selena Comerlato Tavares do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) sob a orientação da professora Dra. Soraya Vargas Côrtes.

A entrevista será gravada em vídeo para transcrição e melhor aproveitamento das informações. Você tem a liberdade de se recusar a participar, de se recusar a responder qualquer questão e de desistir de participar a qualquer momento durante a entrevista, sem qualquer prejuízo.

A gravação e todas as informações prestadas serão armazenadas e utilizadas somente pela estudante acima citada para fins de produção acadêmica. Em nenhuma circunstância a utilização de tais informações permitirá a identificação da fonte das mesmas. Será garantido, portanto, que você não poderá ser identificado como fonte das informações prestadas.

Ao participar desta pesquisa, você não terá nenhum benefício direto; entretanto, os resultados deste estudo contribuirão para a qualificação das políticas públicas no município de Porto Alegre. Desta forma, agradecemos desde já sua participação e colaboração na pesquisa.

Dados e contatos da pesquisadora:

Nome: Selena Comerlato Tavares

Celular: 51 997517383

E--mail: selena_tavares97@hotmail.com

Dados e contatos da orientadora:

Nome: Soraya Vargas Côrtes

E--mail: cortes.soraya@gmail.com

Eu, _____, li e/ou ouvi o esclarecimento acima e compreendi o objetivo do estudo e qual o procedimento a que serei submetido. Estou ciente e autorizo a utilização das informações gravadas em entrevista.

Porto Alegre, _____ de 2021

Assinatura do(a) participante:

Assinatura da pesquisadora:

APÊNDICE B: MODELO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1. Leitura do termo de consentimento e sua aprovação.
2. Pedir para a/o entrevistada/o se apresentar.
3. Você conhece o Programa Moradia Primeiro/ Programa Municipal de Superação da Situação de Rua? Como você conheceu? Você sabe como funciona? Pode falar um pouco sobre?
4. Conhece alguém que participa ou participou do PMP? Sabe me dizer como foi a experiência dela?
5. Qual você acredita que é o público-alvo do PMP? Ele é diferente do público-alvo de outras políticas?
6. Como você se sente em relação ao PMP? / Como você imagina que uma pessoa em situação de rua se sente em relação ao PMP?
7. Como você acha que o PMP afeta as pessoas em situação de rua?
8. Como você avaliaria o PMP? Quais os pontos positivos e quais os pontos negativos? O que funcionou e o que não funcionou?
9. Como você classificaria o PMP ou o PMSSR em relação às políticas anteriores? Há alguma novidade?
10. O que você modificaria no PMP? Ou se fosse criar uma política nova, como ela seria?
11. Como você vê sua relação/ a relação das pessoas em situação de rua com o governo?
12. Por que você acha que tem mais homens em situação de rua do que mulheres?
13. Há mais alguma coisa que você gostaria de falar que seria interessante de eu saber?